

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

AS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL

André Ricardo Nogueira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. César Marcello Baquero Jacome

Porto Alegre

2005

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

AS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL

André Ricardo Nogueira

Porto Alegre

2005

AGRADECIMENTOS

Este trabalho embora pareça como o resultado de um esforço individual é fruto do apoio de diversas pessoas, o qual é tributário. Maria Isabel e Antero, meus pais foram fortes incentivadores e estimuladores do meu desenvolvimento intelectual. Pessoas importantes para não desempenharam papel menos relevante. Entre estes merecem destaque o professor Fernando Horta, crítico número um e importante interlocutor, Fernanda, Renata e por que não Maria e Yoko. O auxílio de profissionais competentes também não pode ser esquecido. Destaco o papel do professor e orientador Marcello Baquero, das bibliotecárias da Fundap, professores e profissionais que foram consultados por seus conhecimentos específicos e que agora, por temor de fazer injustiças esquecendo de agradecer a algum em especial me dirijo de forma coletiva. Institucionalmente este trabalho não teria acontecido sem o apoio da CAPES e do Departamento de Ciência Política da UFRGS, que decidiram apostar no meu trabalho.

Todavia o apoio recebido não transfere a estes nenhuma parcela sob o resultado desta dissertação. Eventuais erros e omissões são confiados a discussão coletiva, na certeza de que a ciência é antes de tudo datada, e por maiores que sejam os esforços por produzir uma obra bem acabada sempre sobram algumas manchas e borrões que denunciam os infundáveis rascunhos e pinceladas que antecedem a conclusão e exposição da obra acabada.

Sumário

Resumo/ Abstract.....	5
ÍNDICE	6
Apresentação	7
CAPÍTULO UM.....	9
CAPÍTULO DOIS	25
CAPÍTULO TRÊS.....	53
CAPÍTULO QUATRO.....	86
CAPÍTULO CINCO.....	98
CAPÍTULO SEIS.....	128
CAPÍTULO SETE.....	138
Considerações Finais.....	166
Anexo.....	170
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	179

RESUMO/ ABSTRACT

Onde se encaixam os estados na federação brasileira? Será possível dizer que todos os estados têm um peso semelhante no arranjo institucional e na prática política? Será que, ao longo do século XX, podem-se observar mudanças na correlação de forças entre as unidades federadas? Essas são as perguntas-chave que este estudo se propõe a responder. Começamos com uma discussão teórica a respeito das categorias analíticas envolvidas aqui. Em seguida, através de levantamento histórico-analítico, evidenciaremos as origens sociais pré-institucionais do federalismo, de forma a podermos entendê-lo não como uma materialização espontânea, advinda de uma elite em particular, mas como fruto de séculos de história nacional. Daí em diante analisamos como funcionaram as relações federativas na esfera institucional, buscando resgatar de forma processual suas causas e conseqüências. Por fim, faremos alguns apontamentos relativos à globalização e ao federalismo brasileiro no incipiente século XXI.

Where did states fill on the Brazilian federation? Could be possible said all federation members are equally understanding in political patterns? Could be seen changes on relationships between political forces along XXth century? These are the main answers we try to solve in this paper. A theoretical discussion based on the analytical methods is our first point. Therefore a historical research could lead us to examine the origins of federalism in a period we could not see all governmental structures presents. We could understand that the Brazilian federalism was not a willingly manifestation of leading circles's political praxis, otherwise the Brazilian federalism took place after their own history. We analyze the patterns of federative's relationships on political and institutional circles regrouping the main concerns and consequences of that. In the end, we make some appointments concerning to Brazilian federalism and the globalization process in the beginning of XXIst century.

ÍNDICE

Apresentação do Objeto.....	7
CAPÍTULO UM: Primeira aproximação com o Federalismo	9
CAPÍTULO DOIS: Antecedentes Históricos do Federalismo.....	25
Introdução.....	25
Ocupação Territorial.....	25
Unitarismo Imperial.....	39
Considerações Finais.....	51
CAPÍTULO TRÊS: Primeiro Federalismo (1894-1930)	53
CAPÍTULO QUATRO: Unitarismo Civil (1930-1945).....	86
CAPÍTULO CINCO: Segundo Federalismo (1945-1964)	98
CAPÍTULO SEIS: Unitarismo Militar (1964-1988).....	128
CAPÍTULO SETE: Terceiro Federalismo (1988-atualidade).....	138
Considerações Finais.....	166
ANEXO.....	170
1. Esclarecimento e Abreviaturas.....	170
2. Tabelas.....	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	179
Bibliografia Referencial.....	179
Bibliografia Consultada.....	181
Bibliografia Virtual Consultada.....	191

APRESENTAÇÃO

O tema que abordaremos aqui é o federalismo no Brasil. A metodologia utilizada é a análise histórica - longitudinal de evidências selecionadas de forma intencional. Essa opção justifica-se pela extensão temporal coberta por este estudo e por seu caráter comparativo com os diferentes momentos da experiência federativa brasileiras ao longo do século XX, como veremos adiante. Inicialmente buscaremos, em sua fase pré-federativa, elementos que possam nos ajudar a entender como e por que se processará um regime federativo no Brasil. Essa opção, mais exaustiva, se justifica pelo interesse da compreensão do federalismo não só como um fenômeno eminentemente político, ou administrativo, mas também por sua dimensão informal, que embasará, mais tarde, a própria bandeira federalista no país.

Passada essa, etapa trataremos o federalismo no Brasil ao longo da República em seus períodos democráticos, fundamentalmente. A abordagem desses períodos encerra-se em sua dimensão objetiva no respeito e na rotinização da ordem constitucional previamente celebrada e na sua dimensão subjetiva na expectativa de que o pacto constitucional seja acatado e se faça cumprir por todos os entes envolvidos. Dessa forma, evitaremos trabalhar detidamente. Uma vez que se trata de um trabalho processual, fica impossível ignorar suas influências, períodos autoritários ou aqueles em que a democracia formal incipiente não teve tempo de rotinizar-se: grosso modo, de 1930-45, com o autoritarismo civil, e de 1964-85, com o autoritarismo militar.

Nesse tema, localizamos nosso foco analítico na relação entre os estados, o Distrito Federal e a União enquanto unidades federadas, de modo a analisar sua participação na capacidade de defender seus interesses frente aos demais entes federados. O objetivo, portanto, é observar, em um cenário de recursos limitados, quais estratégias os diferentes estados encontram para fazer com que suas demandas sejam atendidas de forma preferencial.

Para conseguir atingir com eficiência o objetivo acima apontado, abordaremos os períodos de 1894-30, 1946-64 e 1985-2000, segundo a capacidade dos entes federados de mobilizarem recursos individual ou conjuntamente. Esses recursos têm

duas dimensões fundamentais como veremos adiante. De um lado, seus aspectos estruturais, como concentração industrial, ou característica geográfica. De outro, elementos contingenciais, como a filiação partidária de determinado governador ou ministro e suas relações com outros centros do poder político. A multiplicidade de situações daí derivadas permitirá, ao longo desse estudo, evidenciar qualitativa e quantitativamente o quadro de assimetria federativa histórica nacional. Por outro lado, veremos como alguns estados sobrepõem outros na disputa pela satisfação de demandas, e como conseguiram perpetuar-se como entes fortes da federação brasileira.

CAPÍTULO UM: Primeira aproximação ao Federalismo

Introdução. Esta seção está dividida em três partes. A primeira, visa ao resgate pré-moderno do federalismo na história mundial. Essa etapa de nosso estudo busca destacar a historicidade e as limitações da origem do federalismo moderno. Para tanto, adotaremos uma postura descritiva do federalismo *lato sensu* do século XIII a.C. até o seu surgimento no novo mundo. Na segunda avançaremos pelo campo teórico propriamente dito, evidenciando as imbricações das teorias federativas modernas com a teoria do Estado. Aqui contextualizaremos com mais exatidão o ponto de chegada da primeira parte dessa seção e acompanharemos seus desdobramentos, procurando apontar para as conseqüências mais ou menos claras dos postulados do federalismo no concerto de nações. Seguiremos, por fim, rumo à primeira aproximação entre a teoria recém-visitada e a realidade brasileira, procurando sempre destacar as aclimações e frustrações pelas quais a teoria, importada e inaplicável, se lida descontextualizadamente, se viu contingenciada a passar. Deixaremos para os capítulos seguintes a discussão dos posicionamentos dos autores que versam sobre o federalismo brasileiro, cuja interpretação pode ser enriquecida pelos dados então apresentados.

Antecedentes históricos do federalismo moderno. Os primeiros fósseis do federalismo são datados em aproximadamente 34 séculos atrás, junto ao berço da civilização, na chamada antiguidade oriental. São apontados nos livros de Josué, Juízes, Samuel e Ezequiel, componentes do Velho Testamento, e se referem à manutenção da unidade do povo judeu, que através de uniões tribais defensivas sobreviveu a quase seiscentos anos de conflitos, até serem subjugados pela conquista externa¹.

A antiguidade clássica igualmente nos brinda com exemplos de uniões federadas (*lato sensu*). Talvez o exemplo mais conhecido de antepassado do federalismo moderno esteja entre os helenos. O fato de os gregos jamais terem se organizado como unidade política autônoma que abrangesse toda *Hélade* nunca

¹ Como nos mostra Elazar “The Israelite example represented federalism in its most complete form: a people founded by covenant and a polity organized on federal principles. Although federal arrangements often are used to link peoples that do not have covenantal base and, conversely, some peoples that do not have a covenant or compact do not establish federal systems of government, federal systems are strongest when both are combined. That has continued to be the case throughout history” (Elazar, 1987:120).

excluiu o sentimento comum de pertencimento a uma cultura maior que os diferenciava dos outros povos não-helenos². Essa homogeneidade cultural foi fator essencial à consecução de associações defensivo-ofensivas que possibilitaram a emergência da liga de Delos, sob comando da hegemônica Atenas, e a Confederação do Peloponeso, encabeçada pela contestadora Esparta. Esse período teve seu auge nos séculos III-II a.C., sendo sepultada com a vitória romana na a região em 146 a.C..

Já em plena Idade Média, em 1291 o mundo viu nascer aquele que seria um importante exemplo ao primeiro federalismo moderno. Também sob o temor de ameaça estrangeira, os cantões de *Uri, Schwyz, Obwald e Nidwald* uniram-se em aliança primitivamente militar para pôr freio às ambições dos Habsburgo na região. Em 1315, confirmaram essa pactuação que originou a Confederação Helvética. Até 1513, cinco novos cantões se somaram ao esforço defensivo e a luta pela autodeterminação regional (Baracho, 1986:174). Em 1874, estabelece-se a atual constituição da Suíça, já dentro de um contexto de formação de Estado nacional. Nela podemos observar características herdadas dos primórdios associativos, como as três línguas oficiais (alemão, francês e italiano), os procedimentos decisórios semidiretos, a milícia armada e a neutralidade externa.

Seguindo o exemplo suíço de sustentar independência frente ao ímpeto conquistador Habsburgo, em 1579 após a Guerra dos Oitenta Anos, as províncias de *Holland, Zeeland, Gelderland, Groingen, Friesland e Overijssel*, desgostosas com a repressão religiosa característica da Inquisição espanhola sustentada por Carlos V e Felipe II, através de pacto defensivo, dão origem às Províncias Unidas dos Países Baixos³.

Por fim, ainda que não esgotando todos os exemplos históricos possíveis, chegamos à confederação dos Estados Unidos da América. Erigida como estratégia defensiva contra a dominação inglesa, essa foi a primeira sociedade moderna a conquistar independência frente a uma (e a maior) potência colonial, já no final do século XVIII. O exemplo norte-americano é estudado por vasta bibliografia⁴, não sendo aqui nosso objetivo aprofundar a questão. É suficiente, contudo, ressaltar o seu

² Herodoto, citado em Poursat (2004:11), define os traços fundamentais da identidade grega “Mesmo sangue e mesma língua, santuário e sacrifício comuns, costumes e hábitos semelhantes”.

³ Mais detalhes em Le Fur,(1896:77).

⁴ Como Fichou (1990), Zimmermann (1999), Dallari, 1986.

papel como exemplo a ser seguido por todo o mundo colonial, em particular latino-americano. Seu exemplo transpassou o ideal emancipacionista e penetrou nos anseios organizacionais (constitucionais) das elites coloniais, sedentas de libertação. Também fruto de sua história peculiar, o federalismo estadunidense será o berço de acalorada discussão teórica a respeito dos limites do arranjo federativo.

Teoria federativa e teoria do estado moderno. O que conhecemos hoje como Estado é uma invenção da era moderna. Antes dele, o poder político existia e se fazia sentir entre os habitantes das diversas unidades territoriais (*imperium, civitas, polis, regnum, lander...*) de forma um tanto mais difusa que atualmente. Podemos caracterizar o estado pré-moderno, no concernente a sua estruturação, pelos elementos básicos: um território delimitado, um povo e um governo⁵, sem que o último concentre toda a soberania. Na modernidade, por inspiração de Jean Bodin, autor de *La Republique* (1577), o Estado toma para si toda a soberania (surge o monopólio do uso da violência legítima), suprimindo da sociedade, do clero e dos nobres qualquer intervenção em seu campo específico⁶.

Na antiguidade oriental, por exemplo, temos o surgimento de grandes Impérios monárquico-teocráticos fundadores das primeiras codificações “legislativas” escritas, como o “Código de Hamurabi” (Babilônia), o “Livro dos Mortos” (Egito), ou as “Leis de Jeová (Israel). Esse esforço de coordenação governamental servirá de modelo a inúmeras leis que se seguirão ao longo dos séculos. Grécia e Roma, respectivamente, introduzirão os ideais de participação do cidadão na vida pública e a necessidade de aperfeiçoar os laços jurídicos de unidade territorial, de forma que a incorporação de novos domínios ao *imperium* pudesse se dar sob uma base que minimizasse os conflitos pós-conquista. Os séculos se passaram e o colapso do mundo romano no ocidente fez emergir diversas unidades políticas autônomas. O *regnum*, embora tivesse um rei, este não passava de um suserano entre os suseranos. A idéia de soberania ainda distava da realidade política medieval.

O rei somente deixará de ser o suserano dos suseranos, passando a ser o soberano, e a sua frente só se apresentarão súditos, na formulação hobbesiana, com o incremento das trocas, no período conhecido como Renascimento Comercial. Este foi

⁵ Como nos ensina o professor Augusto Zimmermann (Zimmermann, 1999:12).

⁶ Como aponta Carl Schmitt, citado em Dallari (Dallari, 1995).

o momento no qual a necessidade crescente de intercâmbio comercial entre um e outro *regnum* começou a modificar a estrutura política vigente, promovendo a aglutinação da capacidade soberana nas mãos dos monarcas. Em 1513 surge a primeira formulação de Estado tal como conhecemos hoje⁷. Em 1648, sob o Tratado de Westfália que selou o fim da “Guerra dos Trinta Anos”, a soberania imposta a ferro e fogo dentro das limitações territoriais de cada Estado passa a ser reconhecida pelo incipiente “direito internacional”. A partir daquela data, os diferentes Estados passam a ter direito de exercer sua soberania dentro de seus limites territoriais sem a concorrência externa.

O século seguinte seria palco de mais uma série de guerras que estabeleceram a impessoalização dos governos, transformando-os de soberanos absolutos em servidores de seus Estados. Surge a distinção entre as competências de governo e os poderes de Estado, a tripartição dos poderes de Estado; segundo os preceitos de Montesquieu (1748) toma forma e se solidifica⁸. Ainda no século XVIII, o federalismo moderno passa a se fazer conhecer através da independência das Treze Colônias.

A independência dos Estados Unidos da América (1776) se funda no esforço conjunto das antigas Colônias britânicas na América, aliado ao apoio externo, notadamente francês. O intuito original era o estabelecimento de treze novos estados-nacionais. O sucesso inequívoco do conflito permitiu aos novos estados lançarem-se em uma série de arranjos internacionais, que mais tarde se converteriam em arranjos nacionais, de forma a inovar na engenharia institucional⁹ então vigente. Inicialmente sob a forma Confederada¹⁰, os novos estados buscavam defender-se de possíveis tentativas recolonizadoras e evitar uma centralização que pudesse castrar sua recém-

⁷ “Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens são Estados e são ou repúblicas ou principados” (Maquiavel, 1998:13).

⁸ Na verdade, a tripartição de poderes deve ser atribuída a Locke, que previa a divisão horizontal do Estado em Executivo, Legislativo e Federativo. O último é encarregado das relações internacionais e está interligado ao primeiro no tangente às forças armadas, que não devem ter mais de um único líder. A função judiciária caberia ao Legislativo.

⁹ “Denominamos instituição uma associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenham lugar dentro de um determinado âmbito de vigência [...] Uma instituição é sobretudo o próprio Estado junto a todas as associações heterocéfalas...”. (Weber, 2000:32).

¹⁰ União entre Estados soberanos por meio de instrumento de direito internacional, o tratado. No caso específico, os chamados “*Articles of Confederation*” (1781). A escolha em torno da forma confederada não era novidade para muitos daqueles estados, como se vê na Confederação da Nova Inglaterra de 1643, ou nos esforços de Benjamim Franklin desde 1754 para uma união intercolonial.

conquistada independência. Para tanto, atribuíram limitadas competências ao poder central¹¹. Todavia, a precariedade da união confederada levou a necessidade de revisão do acordo original. Daí resultou a Convenção da Filadélfia, que em 17 de setembro de 1787 brindaram a antiga Confederação com um novo arranjo institucional, a Federação¹².

É importante destacar aqui que a federação norte-americana não foi fruto de um consenso bem acabado, ou de formulação teórica precisa. Embora essa consideração pareça despropositada, alguns conflitos se mantiveram presentes durante o século XIX no novo arranjo institucional em função da diversidade de opiniões presentes, levando a um acalorado debate político-teórico, do qual a evidência mais flagrante é a Guerra de Secessão de 1861-65.

Baracho (1986:35), citando Badía, distingue duas correntes teóricas básicas: (1) União é detentora de toda a soberania e (2) a soberania reside nos estados. Esses dois troncos, teóricos por sua vez, ramificam-se em diversas teorias, entre as quais nos deteremos nas mais significativas.

Os autores de *O Federalista*, obra de inegável prestígio e influência na elaboração da constituição estadunidense, defendiam o preceito de que a soberania é passível de divisão, devendo caber à União todas as competências delegadas pelos representantes dos estados e suas populações, organizados em poder constituinte. As competências não expressamente concernentes à União seriam então da alçada dos estados. Sendo a soberania divisível, essa formulação ficou conhecida como “Teoria da Co-Soberania”, e foi o fundamento do chamado “Federalismo Dual”. Esse modelo, que se tornaria paradigmático e identificado, ainda que inconscientemente, por muitos

¹¹ Condução de assuntos externos, dos silvícolas, estabelecer padrão de cunhagem de moedas, resolução de conflitos entre os entes confederados e o serviço postal, sendo as demais competências dos respectivos estados soberanos, como bem ilustra o Artigo II dos Artigos de Confederação: “Cada Estado mantém... todo o poder, jurisdição e direito que por esta confederação não esteja expressamente delegada aos Estados Unidos” (Zimmermann, 1999:244).

¹² União de Estados que abdicam de sua soberania em prol de um governo que represente a todos, em geral chamado de governo federal, ou União, realizado por meio de instrumento de direito nacional, a Constituição. Por este acordo os estados federados têm garantida pela Constituição sua autonomia, preservando-se de qualquer ingerência da União não prevista na Carta. Estados e União têm internamente o mesmo estatuto jurídico, não havendo qualquer relação de subordinação entre uma esfera e outra de governo.

constitucionalistas e revolucionários, foi divulgado na Europa por Tocqueville, no seu clássico *Democracia na América* (1835 volume um e 1840 volume dois)¹³.

De outra, parte Calhuon¹⁴, político e escritor do século XIX, defendeu, e assim deu fundamento aos onze estados secessionistas, que toda a soberania reside nos Estados federados, não na União. Por esse viés interpretativo, na União reside o esforço conjunto dos soberanos Estados federados em prol do bem comum. Havendo soberania na União, e sendo esta indivisível, o contemporâneo de Thomas Jefferson, que compartilhava da mesma interpretação, concluía que os Estados estariam desprovidos de seus poderes constitutivos, não havendo mais federação, e sim um estado unitário. Por essa conclusão, tal teoria ficou sendo chamada de “Teoria da Nulificação”, ou seja, ou a federação representa o somatório de soberanias federadas e intransferíveis, ou não há federação.

O embaraço produzido pela teoria concorrente à de Madison, Hamilton e Jay foi resolvido, além do instrumento da força que garantiu a “razão” aos nortistas, pela escola de Viena, cujos expoentes de maior relevo foram Kelsen, Verdross e Kunz¹⁵. Estabeleceram esses teóricos da primeira metade do século XX que a União é um Estado de direito internacional, ao passo que os entes federados são estados de direito nacional. Como a escola vienense é caracterizada pela primazia do direito internacional, na prática essa questão aponta os entes federados como Estados, ainda que não-soberanos, ou seja, dotados de autonomia pelo poder constituinte expresso na Constituição. A Constituição, enquanto pacto originário do acerto federativo, deve ser de difícil alteração, de forma que os entes federados devam ser consultados para qualquer alteração na pactuação primeira.

Outras soluções também foram apontadas, assim como novos problemas foram se somando à medida que a experiência federativa moderna transbordava os limites territoriais norte-americanos. A Ciência Política, inicialmente vinculada ao Direito, pouco contribuiu para esse debate como campo autônomo. Depois de consolidada como ramo científico alternativo, mais uma vez se distanciou da questão do

¹³ Nos dizeres dos autores “O poder outorgado pelo povo é inicialmente repartido entre dois governos distintos e depois a porção de cada um é subdividida entre ramos distintos e separados. Assim resulta uma dupla segurança para os direitos do povo. Os dois governos se controlam mutuamente e, ao mesmo tempo, cada um é controlado por si” Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (1984:419).

¹⁴ Mais detalhes ver Baracho (1986).

¹⁵ Kelsen (1979, 1995).

federalismo. Dessa vez, por influência de Riker (1964), importante politólogo que afirmou não ser possível um desenvolvimento teórico do federalismo para além de sua origem. Ainda esse autor afirmou, na mesma obra e nas seguintes (1975, 1987), a irrelevância do arranjo federativo para o desenvolvimento de políticas públicas¹⁶. Esse posicionamento se tornou corrente entre os cientistas políticos, e a partir de então o federalismo se tornou tema de segunda grandeza (Camargo, 2001:69).

Quinze anos depois das críticas de Riker, Elazar (1987) reabilita a temática federativa. Em outro contexto e fazendo outras perguntas, nele encontramos uma lista de dezoito Estados Federais com características que poderíamos pontuar como típicas de Estados unitários. Logo em seguida, soma-se uma segunda listagem apresentando outros dezoito países unitários mas com características de regimes federativos. Abordaremos a seguir algumas dessas características.

Poder constituinte: característico dos Estados modernos¹⁷, a existência de uma Constituição escrita é preceito fundamental do federalismo¹⁸. A Constituição é o meio pelo qual se firma o pacto constitutivo entre os entes federados, de forma a estabelecer as competências, inclusive as referentes à capacidade tributária, delimitando a ação de cada ente partícipe desse pacto¹⁹. Esse instrumento deve ser de difícil modificação (deve ser *perene*), bem como de sua alteração devem participar representantes dos entes federados (representativo). Contextos autoritários em geral minimizam ou eliminam a participação das unidades subfederais, caso ainda mantenham uma Constituição. Sobre esses contextos nos deteremos mais à frente.

¹⁶ Quanto aos posicionamentos de Riker e suas críticas, ver Stepan (1999), Gibson *et al* (2003), Almeida (2001).

¹⁷ Não que as constituições tenham surgido com o advento do Estado moderno. Destacamos, contudo, que passaram a ser fundamento do Estado moderno e a caracterizar a partir da segunda metade do século XVIII, quando deixaram de ser propriamente costumeiras e passaram a tornar-se mais precisas para servir de escopo coeso do ordenamento jurídico estatal. Ver Dallari (1995).

¹⁸ Bobbio (1997:15) nos ensina que “o Estado moderno, liberal e democrático, surgiu da reação contra o Estado absoluto. Esse nascimento, que tem como fases culminantes as duas revoluções inglesas do século XVII e a Revolução Francesa, foi acompanhado por teorias políticas cujo propósito fundamental é o de encontrar um remédio contra o absolutismo do poder do príncipe. Na tradição do pensamento político inglês, que ofereceu a maior contribuição para a solução desse problema, dá-se o nome específico de “Constitucionalismo” ao conjunto de movimentos que lutam contra o abuso do poder estatal”

¹⁹ Mais uma vez, Bobbio (1997:11) nos lembra que “o problema fundamental do Estado constitucional moderno, que se desenvolve como antítese do Estado absoluto, é o problema dos limites do poder estatal [...] grande parte das teorias elaboradas no curso dos séculos e que levaram à formação do Estado liberal e democrático estão inspiradas em uma idéia fundamental: a de estabelecer limites ao poder do Estado”.

A importância da Constituição nos acertos federativos funda-se na necessidade de se limitar o poder do Estado. Do Estado frente ao indivíduo e do Estado frente ao seu próprio arranjo institucional, a fim de normatizar os conflitos intrafederais. Como no princípio de repartição de poderes de Montesquieu, que prevê a repartição do poder de estado horizontalmente entre três poderes²⁰, o Estado federal soma uma nova repartição, agora vertical, entre os níveis federados.

Poder Executivo: ao Poder Executivo cabe a realização do governo, a implementação de políticas públicas e a realização do ideal federativo de repartição de competências governamentais. É importante destacar que a descentralização simples das atividades de governo não implica necessariamente em governo federativo²¹. A descentralização administrativa pode ser acompanhada de centralização política, onde a esfera sub-nacional se transforma em implementadora de políticas estabelecidas pelo poder central. A descentralização, portanto, pode caracterizar um Estado unitário²².

A descentralização pretendida pelo pacto federativo é a descentralização política, a descentralização de competências legislativas, tributárias, administrativas²³. Reflete a capacidade dos entes subfederais de estruturar seu governo autônomo, seu auto-governo²⁴. Esse ideal está associado à percepção de que as competências devem ser divididas de modo a aproximar administrador público e cidadão, de forma a que o maior número possível de competências caibam ao ente mais próximo do cidadão. Essa formulação foi especialmente verdadeira em Estados federados formados pela agregação (ainda conhecido como de formação centrípeta ou *come together*) de

²⁰ “[...] para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder” (Montesquieu, 1997:200).

²¹ Bastos (1985:177) optou por uma tripartição conceitual do conceito de descentralização. Para o autor, “conhecem-se três tipos de descentralização: 1) orgânica, quando o Estado cria pessoas jurídicas para desempenhar atividades suas; 2) territorial ou espacial, quando o poder é transferido do centro para a periferia; 3) por colaboração, quando o Estado transfere atividades suas para serem desempenhadas por particulares”.

²² Bonavides (1967:109), “a descentralização é de todo compatível com Estado unitário. Mas unicamente descentralização administrativa, visto que descentralização política já se desloca conceitualmente para a esfera do Estado federal”.

²³ Bastos (1985:168): “a descentralização política ocorre toda a vez que há transpasse, para legislar, do poder central para os centros regionais ou locais. Quando essa deslocação fica a critério do próprio Legislativo central que delega competências unilateralmente, surge o que a doutrina francesa denomina Estado Unitário Descentralizado”.

²⁴ Tocqueville (1973:215-16): “nas grandes nações centralizadas, o legislador é obrigado a dar às leis caráter uniforme, que não comporta a diversidade dos lugares e dos costumes; não estando a par dos casos particulares, não pode proceder senão através das regras gerais; os homens são então obrigados a inclinar-se diante das exigências da legislação, pois esta não pode acomodar-se às necessidades e costumes dos homens, o que se torna causa importante de distúrbios e de misérias”.

estados soberanos por tratado internacional, revertido e confirmado em Constituição. Em Estados onde os entes federados anteriormente eram incumbidos de todas as competências e conheciam a soberania, em geral se vê com mais clareza o conflito em torno de uma maior descentralização política. Esse foi o caso clássico dos EUA anterior à Crise de 1929 e ao governo Roosevelt²⁵.

Nessa ocasião, como se comentará mais detidamente adiante, abandonou-se o modelo federativo de competências rigidamente divididas entre União e estados, que era conhecido então como federalismo dual, e passou-se a adotar o “novo federalismo”, no qual as competências passaram a ser compartilhadas. O “novo federalismo” ficou mais tarde conhecido como “federalismo cooperativo”, pois pressupõe o auxílio do nível mais distante do problema em caso de incapacidade do mais próximo para resolver a questão.

Poder Legislativo: talvez com a única exceção do Paquistão, todos os demais Estados federados admitem um sistema legislativo bicameral²⁶. A repartição da competência legislativa em duas casas foi a forma histórica encontrada para contentar a representação populacional (um cidadão um voto) com a representação federada (um ente-federado um voto). Essa solução foi adotada como forma de compromisso entre os Estados mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos nos EUA, de modo a garantir uma participação equitativa e estável entre os partícipes. Em tese, é essa Casa o fórum encarregado de normatizar a vida dos componentes da unidade federada, devendo ter, portanto, competências não-compartilhadas com a Câmara Baixa.

Todavia, esse acerto não corresponde à única possibilidade existente. Assim como a perfeita repartição matemática da Câmara Populacional não se configura como uma constante, havendo inúmeros casos de representação variável²⁷, a repartição da Câmara Territorial também apresenta variações. Os modelos que garantem igual participação de todos os entes são chamados de sistemas federativos simétricos (Brasil, EUA). Por outro lado, assimétricos são aqueles que concebem a representação

²⁵ Dalari (1986:39-48) traz mais detalhes da aplicação do princípio do *Judicial Review* nos EUA.

²⁶ O bicameralismo é adotado, segundo Zimmermann (1999:139), por 54 países, nem todos, obviamente, federativos.

²⁷ Alguns casos são paradigmáticos, exemplifica Stepan (1999), como do Brasil com a proporção de 1:144 (Roraima-São Paulo) ou ainda o da Argentina, com 1:340 (Terra Del Fuego-Buenos Aires).

na Câmara Territorial levando em consideração outros critérios, notadamente o populacional, como o caso da Áustria ou Alemanha.

Ainda assim, outras diferenciações se fazem entre os Estados federais quanto ao ingresso na Câmara Territorial. Zimmermann (1999) estabelece interessante diálogo entre os representantes dos entes federados indicados pelo voto popular e os designados por nomeação dos governos subnacionais. O primeiro caso, aponta o autor, remete a representação territorial a uma falsa representação, uma vez que estaria havendo uma segunda representação populacional (Brasil, EUA). Mais uma vez, o modelo alemão serve de contra-peso à alternativa anterior, sendo o representante estadual designado por nomeação do Executivo regional. Ambas assertivas legitimam-se em preceitos clássicos. O primeiro aponta o povo do território subfederal como fonte da legitimidade, ao passo que o segundo, sem se furtar do argumento anterior, agrega a necessidade de afinidade entre governo regional e o representante no fórum federal.

Poder Judiciário²⁸: o Judiciário sob a ordem federativa também sofre transformações substanciais. A divisão vertical (Bastos, 1985) de poderes acompanha a multiplicação de conflitos entre as diversas unidades federadas. Desse conflito, via de regra se ergue um Tribunal Federativo com competências distintas dos demais tribunais. Esse Tribunal Federativo, também chamado de Supremo Tribunal ou Corte, guarda para si o papel de zelo pela norma constitucional, a fim de evitar/minimizar o conflito entre os diferentes poderes e os diferentes entes federados.

Assim, apesar de alguns países agregarem a suas casas legislativas comissões encarregadas de zelar para que a produção legislativa ordinária não entre em conflito com a Constituição (como o Brasil), cabe ao Tribunal Federal a normatização das discordâncias uma vez produzidas no interior dos outros poderes/entes federados. Esse poder, conhecido como “*Judicial Review*”, é o que reserva ao judiciário a capacidade de interpretar e verificar a aplicação das leis.

²⁸ Como nos lembra o entusiasta liberal John Stuart Mill (1981), “Sob o sistema mais perfeito de federalismo, onde os cidadãos devem obediência a dois governos, o de seu Estado e o da Federação, é evidentemente necessário não apenas que os limites constitucionais da autoridade de cada um desses governos sejam precisa e claramente definidos, mas também que o direito de decidir as questões entre eles em caso de disputa não pertença a nenhum desses governos, nem a nenhum funcionário subordinado a qualquer um deles, mas sim a um árbitro independente de ambos”.

Por esse instrumento, por exemplo, a Suprema Corte norte-americana, a partir de 1937, começou a sepultar o federalismo dual e a ampliar o leque de competências federais, inserindo sob sua órbita de influência atividades econômicas não previstas na Carta de 1787. Lembramos que à 11ª Emenda à Constituição, ainda no final do século XVIII, conferiu competência residual aos “estados e ao povo”, de forma a poder delimitar claramente as competências da União²⁹. Tudo isso sem modificação da Carta Magna³⁰.

Esse tipo de iniciativa, que não se reserva somente aos EUA, como logo veremos, tornou o Judiciário alvo de muitas críticas e abriu grandes controvérsias quanto aos poderes legislativos que cabem a esse poder³¹. Todavia, essas “competências legislativas” já eram desejosas por Madison, Hamilton e Jay, ou antes deles pelo teórico do poder constitucional, abade Siéyès (1990:275-93) – ainda que este último se referisse à França unitária.

O exercício dessa competência revisional pode dar-se de diversas formas. Pode ser exclusivo do Tribunal Federativo (diz-se, portanto, concentrado) ou também caber a tribunais subnacionais (nesse caso, difuso). O(s) Tribunal(ais) pode(m) manifestar-se sobre casos reais (concretos) ou hipotéticos (abstratos). Tradicionalmente, dois grandes sistemas surgiram experimentando combinações entre essas possibilidades. O sistema norte-americano (difuso e concreto) e o austríaco (concentrado e abstrato).

Outra característica importante de ser observada no Poder Judiciário é a composição do Tribunal Federal. Por ele ter competência chave na resolução de conflitos entre Estados e Estados e União, é de se esperar que haja uma participação tanto da União, quanto dos Estados. Essa participação pode ser dosada de diversas formas: no caso brasileiro, onde a Câmara Alta é eleita pelo voto direto e encarregada de representar os Estados, o Executivo federal indica o postulante ao Tribunal Federativo (Supremo Tribunal Federal), ministro - juiz devendo a Câmara Alta

²⁹ Sobre a 11ª Emenda, a Suprema Corte declarou, em 1941, que se tratava de um truísmo sem maior importância prática (Dallari, 1986:46).

³⁰ Mais esclarecimentos sob esse ponto específico, bem como questões fundamentais do federalismo estadunidense, podem ser encontrados em Schwartz (1966 e 1984).

³¹ “No que diz respeito à jurisdição política, o Tribunal Constitucional [refere-se à Alemanha] desempenha um papel infeliz ao exercer funções de legislador paralelo. O Tribunal não poderia confundir Constituição com “ordem concreta de valores” e, por ocasião do controle de procedimentos, zelar, essencialmente, pelo caráter democrático do surgimento do direito” - Habermas (1997:100).

(Senado) aprová-lo por maioria absoluta, para que seja nomeado de fato. No caso alemão, onde a Câmara Alta (*Bundesrat*) é indicada pelos Executivos regionais (*Länder*), os componentes do Tribunal Federativo (*Bundesverfassungsgericht*) devem ser eleitos pela Câmara Baixa (*Budestag*) e pela Câmara Alta, sendo, portanto, uma exclusiva atribuição legislativa.

Federalismo e o Brasil: o federalismo chega ao Brasil por influência do exemplo e ideário estadunidense e por conta do repúblicanismo emancipacionista da América hispânica. Produto importado, passa a ser reproduzido como exemplo a ser seguido e a se fazer crescentemente presente nos debates políticos do final do Império³². Com a proclamação da República, a normatização do arranjo federativo dá origem a debates acalorados que expressam parte da cadeia de equivalências que se esconde sob termo tão fecundo³³.

Nosso federalismo é fruto da concentração populacional, política, financeira e econômica, em especial do setor exportador, na região sudeste. Por sua pressão específica e por não ameaçarem a unidade territorial, essas reivindicações encontraram eco nas Forças Armadas. Ao contrário dos gaúchos de cinquenta anos antes, que bradavam “descentralização ou secessão”, os paulistas *fin de siècle* passaram a opor federalização a Império, elemento que permitiu a uma das principais forças mantenedoras da unidade territorial, o Exército, pelas mãos do ex-presidente de província do Rio Grande do Sul, catalisar seu anseio político. Nascia assim a federação brasileira. Seu significado a essa concentração deveria satisfazer.

³² Carvalho: (1998:172) “Ao final do Império, a percepção de mudança política e econômica levou alguns monarquistas a adotarem o federalismo, sem renunciar ao princípio monárquico. Dois deles se destacaram, Joaquim Nabuco e Rui Barbosa. Nabuco, o grande líder do movimento abolicionista, apresentou projeto em 1885, idêntico ao apresentado em 1831, pedindo uma federação monárquica. Argumentou que a federação era parte natural da evolução do país, interrompida pelo Regresso no final da década de 30. O tamanho do país, a diversidade de interesses exigia administração descentralizada. Presidentes escolhidos pelo governo central não tinham conhecimento adequado das realidades locais, nem interesse em fazer boa administração. Sem federação também não havia democracia real, pois não havia auto-governo. A centralização equivalia a uma situação colonial. Em 1888, já feita pela monarquia a abolição, Nabuco voltou ao assunto, insistindo em sua urgência, pois já se formavam duas ou três nações, especialmente no sul. Só a federação, como dizia o manifesto de 1870, podia preservar a unidade. Mas insistia agora, mais que em 1885, em conservar a monarquia. Federação com república argumentava, levaria ou ao despotismo do governo central, ou ao desmembramento, como mostrava o exemplo da América Hispânica”.

³³ Detalhes podem ser encontrados no debate entre Júlio de Castilhos e Rui Barbosa em Bastos (1995:102).

Daqui por diante, faz-se necessária uma definição mais precisa do que entenderemos por federalismo. Valemo-nos de Stepan (1997:15), para o qual “*é provável que os sistemas democráticos não possam ser chamados de sistemas federais, a não ser que preencham dois critérios. Primeiramente, no interior do Estado nacional, devem existir subunidades políticas territoriais cujo eleitorado seja exclusivamente composto por cidadãos da subunidade e que possuam áreas de autonomia e soberania jurídicas e de elaboração de políticas constitucionalmente garantidas. Em segundo lugar, deve existir uma unidade política nacional que contenha um legislativo eleito pelo conjunto da população e tenha algumas áreas jurídicas e políticas de competências garantidas constitucionalmente como pertencentes à soberania da entidade nacional*”. Ainda para esse autor não é possível se pensar em federalismo sem democracia, uma vez que “*É preciso fazer uma diferença fundamental entre um sistema democrático que é federativo e um sistema não democrático que tem características federativas. A rigor, somente um sistema que seja uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que ajudam a assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas*”. Para endosso dessa posição vem Dalari: “*A organização federativa do Estado é incompatível com a ditadura. Isso tem ficado muito evidente através da História, não havendo exemplo de convivência de ambos. Onde havia federalismo e se instalou uma ditadura ocorreu uma concentração de poder político. E mesmo que mantida formalmente a federação, a realidade passou a ser um Estado Unitário, com governo centralizado*” (Dallari, 1986:66)³⁴.

³⁴ Outras definições de federalismo são encontradas em: Lijphardt (1984), que conclui que são cinco as características fundamentais da federação: Constituição escrita onde figure a divisão de poderes que só possa ser alterada com consulta aos demais entes, legislativo bicameral com representação territorial e populacional, sobre-representação das unidades menores na Câmara Territorial, direito de as unidades federadas emendar a Constituição, parcela de poder significativa e maior das unidades sub-federais do que as figurantes em Estados unitários. Burgess (1993:4), por outro lado, simplifica os critérios ao afirmar que federalismo é “um arranjo institucional que assume a forma de um estado soberano, é distinta das outras formas de estado pelo fato de seu governo central incorporar unidades regionais em suas decisões de acordo com bases constitucionais”. Dahl (1986), por sua vez, afirma que o federalismo é “um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais - cantões, estados, províncias - e estão constitucionalmente *além* do âmbito de autoridade da União, enquanto outras estão *fora* da esfera de competência das unidades menores. Já Elazar (1987), estabelece três características para a aceitação de um Estado como federativo, a ver: Constituição escrita onde figure a divisão de poderes entre os entes federados; imutabilidade da Constituição sem consentimento entre os partícipes em sua maioria ou totalidade e divisão territorial de poder. Sua fórmula ficou famosa na síntese *self - rule plus shared rule*. Essa pluralidade de autores, que tem em comum a reserva de determinadas

A partir dessa premissa abordaremos o federalismo brasileiro desde sua gênese no final do século XIX até sua chegada ao século XXI. Dividiremos, portanto, para efeito analítico, o federalismo no Brasil em três períodos: o Primeiro Federalismo, que se estende de 1894, início do governo Prudente de Moraes, até a Revolução de 1930; o Segundo Federalismo, entre o colapso da era Vargas e 31 de março 1964; e o Terceiro Federalismo, iniciado após a queda do unitarismo militar. Os interregnos de 1930-45 (unitarismo civil) e 1964-85 (unitarismo militar) por se tratarem de períodos em que as garantias constitucionais necessárias ao trânsito das relações intergovernamentais encontram-se obscurecidas, serão tratados de forma secundária, como Estado unitário ora mais, ora menos centralizado, e em função dos legados que deixaram aos respectivos períodos federativos. Observe-se que entre 1934-37 o país viveu aproximadamente 40 meses (dos quais mais da metade sob Estado de Sítio e em Estado de Guerra) em regime constitucional. Esse período não está contemplado na periodização apresentada por ser demasiado diminuto, de forma que os procedimentos democráticos e as relações entre os níveis federados não tiveram tempo, nem oportunidade, de rotinizar-se. Além do mais, sua influência para os períodos seqüentes foi residual.

Outra importante consideração teórica que ronda nossa literatura é a que insiste em atribuir “elites regionais”, “elites políticas”, “governadores” e “unidades federativas” como sinônimos. Para evitar esse “mal entendido”, ou excessiva cadeia de equivalências, conceituaremos brevemente a seguir cada uma dessas categorias.

Neste estudo o termo “elites regionais” abarca o conjunto dos agentes que, não sendo pertencente ao Estado, ou seja, dele não recebendo salário, influencia suas decisões de forma continuada. Assim, o partido político de determinado governador pode, em determinado contexto, estar incluído na denominação genérica acima. O mesmo se passa com relação aos agentes econômicos, dos variados tipos (industrial ou agrário, grande ou pequeno). Para evitar que o termo se perca dentro de uma infinidade de significantes possíveis, seu uso será sempre precedido de breve explicação conjuntural. A importância analítica de tão ampla designação encontra seu lastro na exata medida em que abarca agentes da sociedade, distinguindo-os do Estado e governo.

competências em diferentes esferas, não manifestam contrariedade diante do fato de que é incoerente reconhecer autonomia em regimes em que não se tenha democracia.

As “elites políticas” representam especificamente o conjunto de agentes que tem na atividade política formal seu foco de ação, pleiteando a conquista de cargos eletivos ou decorrentes de indicação dos ocupantes destes. Podem, e são com frequência, serem também membros de outras elites, como a econômica, a sindical, a militar. Daremos preferência à análise dessa elite sobre as anteriores, em função do objeto de estudo aqui apresentado.

Os “governadores” ou as “governadorias” expressam o coletivo dos membros do poder Executivo estadual eleito ou indicados por membros eleitos. Evidentemente seu conjunto é bastante heterogêneo, mas representam a mediação das ações das elites regionais frente às unidades federadas. São uma esfera de mediação e ação das “elites políticas”. Já as “unidades federadas”, aqui considerados igualmente a União e os Estados, são compostas pelos “governadores” (ou presidentes, caso União) acima citados mas também pelos funcionários de carreira (burocracia), os poderes Legislativo e Judiciário. Assim, a ação intergovernamental designa algo diferente da relação entre unidades federadas.

Pode-se, no entanto, argumentar que o Estado age por intermédio do poder Executivo ou, mais especificamente, de seu governador. Discordamos dessa premissa; se é verdade, pois, que o Estado age por meio de seu governo, também o é em relação ao seu Judiciário, ao seu Legislativo ou a sua burocracia.

Por fim, uma refutação. Pode-se objetar a argumentação de uma análise centrada em unidades federadas que busca suas origens e implantação em esferas extraterritoriais e que as analisa em função de sua territorialidade. Ou, mais diretamente, a precariedade de uma interpretação centrada em unidades políticas territoriais frente a uma realidade que demonstra uma capacidade de interconexão entre classes, elites diversas e/ ou tradições culturais distintas.

Primeiramente, é preciso lembrar que a realidade é uma abstração que está ao alcance de quem a formula subjetiva ou intersubjetivamente. Dito de outra maneira, não é possível uma explicação total, pois todas são parciais e devem ser valoradas segundo o sucesso ou o fracasso na formulação de suas perguntas e no apontamento de suas respostas. Não é possível supor que o fato de uma análise estar centrada em unidades territoriais invalide ontologicamente a pesquisa pela questão do objeto. Do

contrário, deveríamos queimar todas análises produzidas que se focam em unidades nacionais. Também é possível vislumbrar que mesmo estratificações culturais, sociais ou produtivas tendem a formar aglomerações territoriais, conferindo-lhes identidade e um *modus operandi*. Para concluir, a análise territorial proposta nesse estudo possui especial relevância, em função da enorme disparidade de recursos nativos ofertados dentro do país, sejam bens sociais, públicos ou materiais e de consumo. Essa disparidade foi historicamente construída e preservada, e o entendimento do comportamento de agentes responsáveis por essa situação é fundamental para qualquer tentativa de minorá-la ou corrigi-la.

CAPÍTULO DOIS: Antecedentes Históricos do Federalismo

Introdução

O federalismo no Brasil enquanto arranjo político institucional, como será tratado ao longo desse estudo, é fruto de profundas e inequívocas raízes históricas. Esse período pré-federativo não remete à gênese do país como Estado nacional somente, mas o antecede, em razão do que torna apropriado buscar nossa matriz federativa em nossa matriz territorial. A partir do esforço de implementação, conservação e expansão desta, forjaram-se distintas formas de estruturação das instituições sociais, particularmente o Estado metropolitano luso e, posteriormente, o nacional.

Abordar esse período antecedente é, conseqüentemente, abordar a discussão histórica que o permeia, que o busca elucidar, de modo que, evidentemente, será tomada a defesa de determinadas formas de explicação fenomenológicas em detrimento de outras. Portanto, a parcialidade desse estudo se assume antes mesmo de iniciarmos maiores considerações. Também é importante elucidar que a pretensão dessa primeira parte não visa ao esgotamento de uma profícua discussão histórica, tampouco uma revisão teórica. Objetiva-se, antes disso, evidenciar aos leitores as origens e os pressupostos explicativos que abordaremos adiante. Afinal, é razoável esperar de um país que organiza seu Estado de forma federativa que esses valores, de alguma forma, se encontrem também em seu povo, em sua sociedade.

Ocupação Territorial

Embora uma abordagem federativa do Estado seja muito restritiva, sua capacidade elucidatória será necessariamente tanto mais limitada quanto mais ignorados forem os sentimentos que unem seus cidadãos e a relação que se estabelece entre esses e o poder público. As instituições políticas são tanto menos perenes que a cultura política necessária para erigi-las e mantê-las. Dessa forma, o presente texto se orientará antes para a compreensão dos costumes e práticas dos colonos brancos, que lograram impor sua cultura e organização social em território estrangeiro. As instituições estatais e suas políticas serão alvo de observação quando forem resultantes de práticas sociais já incorporadas ou quando indicarem novas práticas sociais, não

devendo ser compreendidas em si, mas sim em função de sua herança cultural, no trato do indivíduo frente ao público e vice-versa.

A análise do período colonial é especialmente importante, pois nela se observam a conquista e a ocupação do espaço territorial que servirão de marco para a fundação do Brasil como país independente e posteriormente como República federativa. Também o período citado é importante de ser observado mais atentamente pela sua duração. Dos 504 anos que o país possui, 322 deles foram em condição não-soberana e vinculados a Portugal. É bem verdade que a influência desses anos é decrescente na exata medida e proporção em que eles se tornam mais distantes do presente. Por outro lado, inequivocamente, muitos traços culturais socialmente disseminados hoje têm sua gênese na condição particular apresentada há mais de 182 anos³⁵.

Em geral, destaca-se a unidade territorial como legado do período colonial luso. Sem dúvida, a manutenção da integridade territorial foi um grande feito, em particular diante da conjuntura internacional desfavorável. Todavia, dá-se pouca atenção às características humanas do processo colonizador³⁶. Nesta primeira parte, trataremos desses aspectos, e a ela se seguirá uma referente ao desenvolvimento histórico colonial e a sua influência para a estrutura federativa republicana.

Destacaremos, em primeiro lugar, que o português que colonizou o Brasil é fruto de uma sociedade historicamente constituída a partir da guerra, do saque, da pilhagem³⁷. E como uma guerra, a vida deve ser compreendida. A cada instante, o risco, o outro, a situação, enfim, pode reverter planejamentos, transformando um futuro desgraçado em glórias triunfais. O futuro, portanto, é sempre aberto, convidativo. Acolhe com fausto aqueles que souberem aventurar-se. O trabalho metucioso, cotidiano, as economias guardadas, a previdência, essas são características que impedem o avanço do conquistador, sempre disposto ao incerto.

³⁵ Para citar apenas os mais conhecidos, temos a unidade lingüística, a territorial ou a predominância católica associada à influência sincrética de cultos africanos. Outras tradições não tiveram vida tão longeva, mas ainda assim são merecedores de destaque, como a opção imperial pós-independência, o peso da economia agrária na formação do PIB ou a concentração demográfica no litoral.

³⁶ As características que seguem estão originariamente em Holanda (1995), salvo as especificadas em contrário. Para uma visão diametralmente oposta e de qualidade ver Bomfim (1929).

³⁷ Faoro (2001:17) inicia sua tese de doutoramento com essa assertiva: “A península Ibérica formou, plasmou e constituiu a sociedade sob o impacto da guerra”.

Dessa forma, o lusitano que abandonou seu reino não o fez para erguer outro no lado oposto do Atlântico. Também não foi para glorificar seu rei, seu comandante militar. Sua ação foi orientada pela perspectiva de sucesso individual e em curto prazo. Foi, antes de colonizar a América, conquistá-la, saqueá-la. Para tomar para si o que “lhe é próprio”. Essa forma de ver as coisas combinou-se com a premissa lusa de ocupação colonial por grandes propriedades rurais. O latifúndio explorado com mão-de-obra alheia sintetizava bem essa condição. Para a ocupação de uma Colônia de extensão virtualmente infinita, propriedades de dimensões gigantescas. Para um colono que despreza o trabalho e é fortemente atraído por distinções honoríficas, a propriedade de cativos ou a coação sobre livres é o *status* diferenciado³⁸.

Todavia, nem todos que aqui chegaram tiveram condições de ser agraciados com porções de terras generosas. O risco de apropriar-se de terras não protegidas por um senhor e ser vitimado por um dos inúmeros embates com os nativos também se impunha aos colonos menos abastados. Formas de trabalho compulsórias se proliferavam, nem sempre assentadas no trabalho escravo e muitas vezes centradas na proteção militar proporcionada pelas grandes unidades produtoras e seus senhores³⁹. O trabalho, sempre desprezível, era evitado até pelos mais pobres homens, que assim que passavam a ter condições mínimas de compra, adquiriam um escravo, ingresso obrigatório para a respeitabilidade em um universo de mentalidade senhorial.

Essa aquisição não era somente uma forma de minimizar ou de evitar o trabalho físico. A posse de outro homem, a condição de proprietário, situava o colono em patamar diferente dos demais. A propriedade de escravos era o primeiro passo para o acesso à terra e à fidalguia. A profusão de títulos nobiliárquicos em Portugal era acentuada como forma de retribuir serviços prestados a um Portugal constantemente sujeitado a necessidades superiores às suas forças. Essa ampliação do universo de notáveis e seu contexto de retribuição por mérito individual confirmam e reforçam a identidade pouco consociativa descrita anteriormente. Por outro lado, essa condição reforçará a idéia de acessibilidade à prerrogativa diferenciada que representa o título

³⁸ Furtado (1963:10) acentua a necessidade de ocupar as terras não só como estratégia econômica de conversão da Colônia de “extrativa” para “produtora”, mas, e principalmente, em função de garantir-lhe o domínio luso. Merece destaque nessa estratégia as dimensões que algumas sesmarias atingiram, ocupando territórios maiores que estados brasileiros contemporâneos.

³⁹ Cardoso (1990b) desenvolve essa questão do trabalho no mundo colonial e no Império. Embora muitas vezes os dados disponíveis só sejam possíveis para período imperial, não há razão para supor que diferissem muito na era colonial.

de nobreza. A busca da vantagem, do sucesso fácil e o senso de distinção individual marcarão a cultura política das gerações vindouras.

Por outro lado, não foi coisa diferente que o Estado metropolitano previu ou, de forma distinta, que engendrou sua ação. A tradição belicosa que forjara homens tão altivos também serviu de gênese do primeiro Estado nacional moderno. A guerra que ensinou ao lusitano o valor da iniciativa e da coragem também consagrou seu líder nacional como comandante militar. Senhor supremo dentro de seu território, foi o impulsionador do maior projeto de expansão territorial já visto até então no ocidente, ou cristandade, quer pela extensão de terras e riquezas que resultou, quer pela coragem, recursos e determinação necessárias à sua consecução.

A casa reinante de Avis aprendera com a própria história de sua ascensão que a centralização das formas e a convergência dos interesses em torno de si eram a melhor maneira de garantir o domínio dos meios disponibilizados por terceiros⁴⁰. Assim fez sua revolução e fundou a dinastia que comandará o Reino por quase duzentos anos.

A empresa colonial foi estruturada em dois momentos. O primeiro segue orientação da casa de Avis (até 1580) e Bourbon (durante o Domínio Espanhol), e o segundo é marcado pela ascensão Bragantina após a Restauração de 1640. O período inicial será marcado por três fases. A primeira combina à fragmentação colonial com a centralização imperial, o segundo intenta a unificação colonial com a centralização imperial, e o terceiro, que mantém as estruturas do segundo, acaba renovando as práticas do primeiro.

A primeira fase é marcada inicialmente pelo desinteresse luso para com a América. Garantido sua quota-parte no testamento de Adão, Lisboa foca sua ação no mercado oriental. Essa situação advém de pesquisas realizadas na Colônia que apontam a escassez de metais rentáveis que justificassem a investida metropolitana. Nos primeiros trinta anos de domínio luso na América, sua presença se resumiu a cinco expedições encarregadas de comerciar com o indígena por intermédio de feitorias⁴¹. A precariedade da estratégia abriu um flanco tentador para os excluídos da

⁴⁰ Faoro (2001) estender-se-á sobre esse tema logo no início de sua obra.

⁴¹ “O indígena não comercializava aos moldes da Índia, já trabalhada pelo italiano e mouro, trocando mercadorias por mercadorias ou mercadorias por ouro. O selvagem americano devia ser subjugado para ser integrado à rede mercantil, da qual Portugal era intermediário” (Faoro, 2001:127).

partilha do Novo Mundo, que iniciaram forte campanha de pirataria e contrabando nas margens atlânticas. O custo defensivo da América era demasiado alto, se comparado ao seu retorno imediato. Lisboa sabia disso. Dispunha de um Tesouro real fortalecido a curto prazo, mas comprometido com financistas estrangeiros a médio e longo, de forma que não convinha uma aposta forte em solo além-mar. A Coroa já planejava financiar a defesa desse território com o açúcar brasileiro, mas nesse período o açúcar vivia um período de crise de superprodução. A situação começa a se reverter no final dos anos de 1520, quando o açúcar retoma um preço atraente aos investidores. O pequeno reino luso lança então um plano de colonização do litoral de sua possessão ultramarina atlântica.

Inicialmente, o Brasil foi dividido em quinze capitanias autônomas entre si, que só se encontravam em Lisboa. As capitanias foram doadas por D. João III com direito a administração, senhorio de moedas d'água, engenhos, marinas de sal (colonos devem pagar taxas), escravização e revenda de 24 escravos/ ano na metrópole, alta e baixa justiça (salvo em relação a morte e mutilação de nobres), doação de sesmarias⁴², comando militar e formação de milícias de forma vitalícia e hereditária, além da propriedade sobre uma bem limitada extensão territorial. Nas sesmarias, em particular, encontra-se uma legislação específica que estipula a reversão da propriedade à Coroa, caso o proprietário não realize benfeitorias em um período variável, em geral de cinco anos. As capitanias interessaram em especial à baixa nobreza lusa, que, sem acesso aos rentáveis mercados orientais, aposta na América o que lhe é vedado nas Índias.

As municipalidades se fundavam e contavam com ampla margem de autonomia, refletindo a liberdade de ação encontrada inicialmente entre os sesmeiros. Essa autonomia reflete a estratégia da casa dinástica de Avis, que se apóia nas municipalidades como forma de combater/ limitar a ação da nobreza. No Brasil, essa

⁴² Embora não seja objetivo dessa seção tratar da dimensão econômica da empresa colonizadora, uma observação se faz importante: as sesmarias não foram distribuídas a todos os colonos que imigraram. Muitos deles, os mais pobres que ao Brasil chegaram, não encontraram um pedaço de chão que pudessem afirmar seu. Essa situação se impunha, pois o conflito com o indígena foi uma constante e o risco de tomar posse em lugares em que o domínio luso não havia se estabelecido não era nada animador. Esses colonos acabaram se sujeitando ao trabalho compulsório nas grandes propriedades, alimentando relações de trabalho pré-capitalistas como o colonato, o agregado, o parceiro, que sobreviveram à tradição escravista e se intensificaram as vésperas da República. Cardoso (1990b) dedica-se a essa questão, bem verdade levantando fontes de períodos mais avançados, mas não há razão, ou evidência que nos impeça de generalizar seu argumento.

situação foi estimulada também como estratégia da Coroa na arrecadação fiscal (dízimo). Dessa forma, Lisboa abdicava de parte de sua capacidade decisória em favor do poder local - poder esse que se constituía em torno dos homens-bons (homens não-nobres proprietários ou herdeiros de propriedade) que elegiam o juiz ordinário, o tesoureiro e o procurador, de forma que controlavam a política local⁴³.

Vinte anos depois de iniciado, o modelo fragmentado de exploração territorial mostrava-se esgotado. Economicamente as capitanias não prosperavam. Melhor não andava sua dimensão política. O resguardo da propriedade real era precário⁴⁴. O projeto colonizador achava-se ameaçado em duas frentes por agentes diversos. Do interior, muitas nações indígenas resistiam e organizavam ataques aos colonos. Do litoral, o branco rivalizava e contestava a hegemonia lusa. Tal quadro anuncia o início de uma segunda fase colonizadora. Nessa situação, o mesmo D. João III parte para uma estratégia mais centralizadora. Da constelação de capitanias faz emergir um subsistema que orbita um governo-geral, órgão centralizador com competências privativas anteriormente pertencentes aos donatários⁴⁵. Essa sobreposição de ordens administrativas, embora gere conflito, bem caracterizará a estratégia lusa. De outro lado, é questionável que, logo em seu princípio, ou nas primeiras décadas, o governo-geral pudesse exercer seu poder de mando de forma desvinculada da cooperação do agente privado, ou dos donatários.

⁴³ Nadai e Neves (1991:45): “a título de exemplo, basta citar o caso da Câmara de São Paulo que, em 1640, expulsou padres jesuítas em decorrência dos constantes atritos entre eles e os bandeirantes [...]. Os padres permaneceram fora da capitania por doze anos, sem que nenhuma autoridade metropolitana os socorresse”. Ferreira (1980) afirma que as competências das Câmaras eram bastante amplas até meados do século XVII, podendo destituir o governador, estipular salários, criar tributos e guerrear contra índios.

⁴⁴ Escreve Duarte Coelho ao rei em dezembro/1546: “...quem senhor terá tanto dinheiro para pólvora e piloros, artilharia e armas e as outras coisas necessárias”; e Luís de Góes em 1548: “ se V.A. não socorre essas capitanias e costas do Brasil, ainda que nós percamos a vida e fazendas, V. A. perderá o Brasil”. Pouco mais tarde o donatário da Bahia, Francisco Pereira Coutinho, é massacrado pelos Tupinambás. Nessa ocasião instalar-se-á no Brasil, na Bahia, o governador-geral Tomé de Souza, que em seu Regimento afirma que os maiores problemas a serem resolvidos são a pirataria (particularmente a francesa) e os ataques indígenas. Silva (1990:43) afirma sobre os governadores – gerais até a União Ibérica: “todos voltados para as mesmas preocupações, de povoar a terra, expulsar os franceses e controlar o gentio, seja pelo extermínio, seja pela catequese”.

⁴⁵ O olhar de Faoro (2001:168) bem consegue sintetizar essa dupla dimensão presente na tradição lusitana: “a capitania se compunha de dois institutos: o público e o patrimonial. O feixe de direitos públicos podia ser revogado, sem quebra da fé ou da palavra régia, dado que o direito português, no século XVI, entendia ser privativo do rei o poder de gerir a administração do reino. O lado patrimonial, esse sim, era vitalício e hereditário, inviolável ao próprio rei, que retomou os direitos nele compreendidos por compra, renúncia dos proprietários ou justo confisco”.

A nova forma administrativa vinha com o objetivo de coordenar ações que visassem a uma maior eficiência na gestão da possessão portuguesa, garantir-lhe a fronteira, ampliar a arrecadação fiscal e assegurar condições para o florescimento de novas vilas nas capitânicas, que vinham pouco a pouco sendo substituídas de hereditárias por reais. Em meio a essas transformações coloniais, Portugal é afligido por uma crise acéfala e acaba administrado pelo monarca espanhol, no que se chamou de Domínio Espanhol ou União Ibérica (1580-1640).

Essa nova fase, que se estende por 60 anos foi acompanhada da queda do limite de Tordesilhas, ainda que faltasse a interiorização do processo colonizador e a participação lusa no comércio com as Colônias espanholas, de sorte que a elite metropolitana (pois Portugal conservava, segundo o tratado de Tomar, ao menos em tese, sua autonomia) compensava com o afluxo de prata o que abdicava em termos práticos. Administrativamente, essa etapa legou a Portugal os Conselhos da Fazenda (1591) e da Índia (1604), com funções mal definidas e aplicabilidade duvidosa, todavia merecessem consideração, pois serviam de base ao poderoso Conselho Ultramarino de 1643. Esse “casamento” ibérico, entretanto, não durou muito. Em 1640, a Restauração portuguesa põe a termo a preponderância do interesse hispânico no Império luso e retoma a sua direção, inaugurando nova etapa no universo colonial.

Se o fim do Domínio Espanhol sobre a península Ibérica, por um lado, significou para Portugal a reconquista de sua soberania, também representou uma enorme crise oriunda tanto da perda de importantes regiões coloniais como de guerras contra a Espanha⁴⁶. Portugal, mais do que nunca, precisava de novas fontes de renda⁴⁷. Nesse momento, duas situações se combinam na Colônia: economicamente, vive-se

⁴⁶ Nesse momento, o nordeste brasileiro é domínio holandês. Portugal perdeu suas Colônias na África e todas no Oriente. O Japão fechou seus portos a produtos portugueses. O comércio de escravos e especiarias foi tomado por outros povos. Além do mais, Felipe III, seguindo as pegadas dos demais monarcas europeus, passa a convocar os estados gerais, cada vez mais espaçadamente, ao mesmo tempo que amplia a cobrança de impostos. A burguesia comercial lusa, no entanto, contentava-se com a prata americana e a transformação de Lisboa em entreposto na rota, primeiro com a Antuérpia e depois com Sevilha. Em 1620, o fluxo de prata começa a declinar. Em 1630, a Inquisição espanhola passa a ter especial cuidado com os comerciantes portugueses enriquecidos na América. Os humores lusitanos começam a se voltar contra a “dominação estrangeira”. 1628 é a vez dos motins do Porto, seguidos, por 1631, com a revolta de Biscaia e, na mesma época, em Madeira e Setúbal. Évora e Algarve não escapam às perturbações em 1637. Três anos mais tarde, Portugal retoma a sua independência. De outro lado, a guerra na península continuará por anos.

⁴⁷ De 1650-1680, o preço do açúcar no mercado internacional reduziu-se à metade (Furtado, 1963:67).

um livre-comércio de fato⁴⁸; politicamente, inicia-se um processo de centralização desconhecido no além-mar. Os vice-reis, a partir de 1677 tiveram suas competências ampliadas⁴⁹, reduzindo-se assim a influência dos donatários⁵⁰ e das câmaras municipais⁵¹.

Militarmente, a chegada dos primeiros contingentes, em 1625, para combater os holandeses foi acompanhada de medidas fiscais (incidentes sobre vinhos e aguardente) para garantir o soldo por D. João IV. No século seguinte, será organizado um Exército regular leal à metrópole, encarregado da defesa colonial. O Brasil, na condição de Colônia central do Império, deveria ser explorado de forma a maximizar sua capacidade rentável. Recrudesce o pacto colonial na exata proporção em que a política externa metropolitana não o comprometa. Assim, monopólios, companhias de comércio, concessões régias e tributação passam a ser aplicados de forma mais intensiva.

As bandeiras passam a ser estimuladas, e assim se interioriza a colonização, garantindo o domínio português além da faixa litorânea⁵². Esse movimento vai desembocar na descoberta de metais e pedras preciosas e acarretar as mais drásticas mudanças coloniais. O alvorecer do século XVIII é reluzente como o novo alento que

⁴⁸ A Inglaterra cobra caro o apoio dos seus arqueiros à soberania do pequeno reino. Já a partir de 1642, os bretões obtêm o direito de comércio recíproco - direito estendido em 1654 à livre navegação em portos brasileiros (salvo em zonas concedidas a Companhias de Comércio sob regime de monopólio). O ponto culminante desses tratados desiguais será atingido com o tratado de 1703, de Methuen, que esfacelará a condição financeira lusa e conseqüentemente colonial.

⁴⁹ Passam a ter ingerência total sobre todos os generais e fidalgos súditos de monarca luso, prerrogativa que anteriormente, para ser exercida, devia ser acompanhada de ordem régia específica. Esse incremento de poder dos vice-reis foi acompanhado do contra-peso oferecido pela Junta Geral - órgão colegiado à imagem de seus semelhantes lusos, composto pelo governador, e pelas mais altas autoridades do clero, das finanças e da justiça. Os sucessivos momentos de união e separação da Colônia em unidades administrativas distintas não serão levados em consideração por não serem significativos.

⁵⁰ Então, sua maior parte já convertida de hereditária a real, sendo a última a migrar de estatuto a de São Vicente, em 1791.

⁵¹ Faoro (2001:177) ensina que “As câmaras se amesquinham, convertidas em órgãos auxiliares do governador. Estavam passados os tempos em que a Coroa lhes estimulava o crescimento, para que elas melhor arrecadassem tributos. Transformam-se em departamentos executivos da rede burocrática que envolvia o Império, animada e vitalizada pelo comércio”. Além disso, a capacidade da Câmara de eleger juízes ordinários passa a ser esvaziada com a indicação cada vez mais freqüente de juízes de fora (hierarquicamente abaixo somente do Ouvidor) e com as intervenções dos governadores-gerais, por indefinição muitas vezes de atividades judiciárias e administrativas. De qualquer forma, em 1652 já se cria na Colônia o primeiro tribunal de Relação (apelação, recursos), com a finalidade dupla de agilizar a administração colonial e esvaziar a autoridade dos juízes locais.

⁵² “As bandeiras, salvo raras empresas não autorizadas de aventureiros, eram recrutadas e organizadas pelo governo, sobretudo nos cinquenta anos que precederam à descoberta das minas” (Faoro, 2001:188).

anima a metrópole. O ouro que nasce no interior passa a converter a Colônia em importante centro consumidor. Dentro da Colônia, o sudeste converte-se em ponto de integração. Abrem-se caminhos ao norte via serra da Mantiqueira (interligação São Francisco-Tietê) e, ao sul (Rio Grande de São Pedro será elevado a capitania em 1713 e sua importância econômica será de relevo a partir de 1730), via Sorocaba, interligando a economia colonial - além do incremento da navegação de cabotagem que ligavam diretamente Rio de Janeiro a Recife e Salvador⁵³. Nesse sentido, as necessidades impostas pelas monoculturas já impunham a integração mercadológica da região como um imperativo⁵⁴.

Ciente da situação, a metrópole cria, em 1702, a Intendência das Minas - órgão gerenciador da região aurífera, com poderes tão grandes quanto os de um governador geral. Justiça, tributação, distribuição de propriedades, transporte, relação com o clero, tudo passa pelas mãos da Intendência, que cobra impostos e tributos (como o quinto, a capitação, as fintas...) e instituirá a Casa de Fundição em 1719 (que será palco da Revolta de Felipe dos Santos ou de Vila Rica, em 1720). Outra consequência política importante do surto minerador foi a transferência da capital da Colônia de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763 (por ser o porto mais bem equipado e próximo da região aurífera, além de oferecer excedentes alimentares, ele já vinha concentrando, antes de sua elevação à capital colonial, as atividades mineradoras⁵⁵), embora deva-se também creditar a mudança dos interesses imperiais lusos no Prata, com uma possível expansão para o sul.

Essas transformações alteram o eixo econômico e demográfico do Império. Portugal passa economicamente a orbitar o Brasil, este politicamente atrelado ao pequeno reino europeu. Essa situação é crescentemente percebida não só por luso-brasileiros, mas também por reinóis. Do lado americano, veremos nas manifestações inconfidentes e nas conjuras os primeiros movimentos de contestação mais ampla do *status* colonial. Do lado europeu, essa preocupação materializar-se-á nas ações

⁵³ Para maiores detalhes, ver Furtado (1963:97).

⁵⁴ Faoro (2001:247) “A monocultura [...] foi o fator maior da integração das capitanias, com a aquisição distante de alimentos, trocados por produtos exportáveis, numa sociedade quase sem moeda, integração servida também pelo tráfico de escravos de costa a costa, ou da costa para o interior”. Testemunham a favor dessa tese as ondas de fome vividas nos primeiros anos do período minerador, dada a insuficiência na produção local de alimentos e de sua importação.

⁵⁵ Com sua elevação à capital e seu afluxo demográfico, logo passará a importar alimentos que, curiosamente, após o surto aurífero, virão da atual Minas Gerais.

impetradas pelo ministro todo poderoso de D. José I, o marquês do Pombal. Com Pombal, a política colonial avançou muito em sua racionalização e centralização. As capitânicas hereditárias se resumiram à de São Vicente (que sobreviverá até 1791). Todas as demais foram recompradas, confiscadas legitimamente ou abandonadas por seus donatários por razões diversas. Dessa forma, a Coroa passa a ter um controle singular sob a administração colonial. Os jesuítas (segunda força econômica da Colônia -atrás somente da Coroa- e de questionável fidelidade) foram expulsos do reino (1759), sendo suas reduções convertidas em novas municipalidades de poder local estrito⁵⁶. Também foi obra de Pombal um novo tribunal de Relação no Rio de Janeiro (1751). Ao mesmo tempo que combateu os jesuítas, proibiu definitivamente a escravização do indígena (1757), mostrando independência frente ao colono. Em 1777, o tratado de Santo Ildefonso coroa com espinhos e prenuncia o colapso da administração modernizadora. A perda das Missões no sul representará a ruína da política pombalina para o sul da Colônia. Todavia, os anos e os interesses privados recuperarão a região que, em 1801 (tratado de Badajoz), volta a enfeitar a coroa lusitana⁵⁷.

Essa racionalização, no entanto, teve vida curta, sendo subtraída pela “viradeira” e pela ascensão da pouco equilibrada Maria I, afora a avassaladora crise fiscal que reduz bruscamente as entradas do reino⁵⁸. Conhecido remédio aponta para a solução lusitana e cabe a Colônia pagar pela imprudência da metrópole. Todavia, os novos tempos não são mais tão tolerantes como antes. A Colônia tem ciência de si e de sua superioridade demográfica e econômica. Daí nascem inconfidências esmagadas⁵⁹ e um sentimento antilusitano que adentrará o século XIX.

Como resultado, a crise econômica amplia na Colônia a produção voltada à subsistência. A situação de dependência de arrendatários e homens livres pobres, trabalhadores nas grandes unidades produtoras, se recrudescer com a crescente desmonetização da economia e depreciação dos gêneros exportáveis, ampliando a

⁵⁶ Faoro (2001:235) ressalta o papel do jesuíta como homogeneizador cultural, e assim facilitador na ereção de uma identidade própria, que virá a ser obra dos séculos posteriores.

⁵⁷ Cardoso (1990b:109-12) salienta essa questão em contraste com os resultados político-econômicos no sudeste e nordeste.

⁵⁸ Furtado (1963:110), comentando o colapso aurífero, dirá: “Em nenhuma parte do continente americano houve um caso de involução tão rápida e tão completa de um sistema econômico[...]”.

⁵⁹ Faoro (2001:193) dialoga com Holanda ao apontar o inconfidente como “protótipo do homem cordial: destemperado e afoito na conspiração, tímido diante das armas e, frente ao juiz, herege que renuncia ao pecado, saudoso da fé”.

rede que liga ao proprietário rural trabalhadores livres dependentes. Regiões como Rio de Janeiro, Salvador e Recife têm esse refluxo minimizado, uma vez que sua condição de pólo regional favorece tanto o crédito quanto o acesso a produtos de além-mar mais baratos, em especial contrabandeados. Minas Gerais, São Paulo e o interior do Rio de Janeiro vivem essa situação no extremo oposto, em virtude da precária rede terrestre que os liga ao litoral. A esta situação some-se a conjuntura externa, que traz de Portugal a família real, no movimento que ficou conhecido como interiorização da Metrópole⁶⁰.

A interiorização da Metrópole é representada pela chegada da família real ao Brasil, aliada à sua *entourage*. Quinze mil homens, metade do dinheiro circulante em Portugal e toda a burocracia imperial mudam-se para o Rio de Janeiro. Cria-se um sistema financeiro encarregado de dar sustentação ao Tesouro, revoga-se o alvará de 1785, cria-se um Jardim Botânico, a Biblioteca Real, Academia de Belas Artes, escolas de medicina e direito (Rio de Janeiro e Bahia), Imprensa Régia, Teatro Real de São João, Arquivo Militar, Academia Militar, escolas de artilharia na Bahia e Maranhão, iniciativa de construção de uma siderúrgica na Serra de Ipanema⁶¹, além de o Rio de Janeiro passar a figurar no roteiro de grandes exposições⁶². A estrutura burocrática lusitana se instala no Brasil como se em Lisboa estivesse, ignorando as necessidades locais⁶³. O *status* colonial é ceifado com a Abertura dos Portos (28 de janeiro de 1808). Em seguida, a Inglaterra, garroteada pelo isolacionismo bonapartista, pressiona a Coroa para intensificar o comércio com Londres. Assina-se o Tratado de Aliança e Comércio (1810) que dá condição privilegiada aos produtos bretões frente a todos os demais. Como resposta à invasão francesa, D. João ordena a anexação da Guiana Francesa e amplia a política imperialista, ao agregar ao domínio luso-brasileiro a Colônia da Cisplatina.

O impacto dessas mudanças é enorme por si só. Inicialmente, a capital do Estado do Brasil tem sua população mais que dobrada em menos de dez anos. As

⁶⁰ Costa (1974:64-125).

⁶¹ Em 17 de dezembro de 1812 pela primeira vez no Brasil, é fundido ferro (em Minas Gerais pelo Barão Guilherme Von Eschwege), em 1818, em Sorocaba (São Paulo), é criada uma fábrica de ferro-gusa.

⁶² Por conta da presença real, o pintor Debret (1816), o naturalista Saint Hilaire e tantos outros visitaram o país.

⁶³ Conhecimentos de mapas, características dos rios, das minas, aberturas de estradas, todas essas necessidades específicas de uma Colônia, mas que em uma metrópole já estavam sanadas, não encontraram no período joanino solução à altura.

capitanias passam a orbitar a Coroa, dando novo impulso à manutenção territorial⁶⁴. A elite colonial, seduzida pelo prestígio da presença da corte, inicialmente busca conquistar-lhe a simpatia, percebendo em seguida que as casas confiscadas e os jantares e recitais de boas-vindas não teriam contrapartida, a não ser o incremento de impostos e tributações. Como resultado, crescem os sentimentos antilusitanos⁶⁵.

Na verdade, a Corte recém-chegada reproduz o espírito conquistador e predador dos primeiros lusos que no Brasil chegaram quatro séculos antes. Embora o impacto da migração da Corte tenha sido grande, seus benefícios foram todos indiretos. O aumento da arrecadação foi fruto mesmo do próprio ingresso de rendas, antes retidas na outra margem do Atlântico, e do incremento da carga tributária, antes do crescimento global da economia. Muitos monopólios forma extintos, mas os que cabiam à monarquia passaram a ser fiscalizados com especial rigor. O Banco do Brasil, em vez de fomentar a indústria recém-libertada dos alvarás do século XVIII, foi usado, até a falência, como financiador do Estado. A siderurgia não logrou resultados promissores e de duas uma: ou a influência inglesa devorava cada tentativa de emancipação econômica engendrada por capitais privados, ou o controle do crédito nas mãos de poucos o fez. Todavia, a circulação de riquezas passa a se tornar mais e mais uma atividade urbana; as propriedades rurais sobrevivem e se reproduzem mais em função do *status* que dos lucros que garantem aos seus proprietários⁶⁶. Essa preocupação com o *status* garantirá a D. João os meios para agraciar os seus súditos brasileiros com a farta distribuição de ordens honoríficas (não de nobreza), como cavaleiros, comendadores, grã-cruzes e outros.

Todavia, novamente o contexto além-mar irá impor nova direção aos acontecimentos. A revolução do Porto (1820) e sua pressão pelo retorno da família real passam a dotar de nova dinâmica os acontecimentos americanos. Elevado a Reino Unido em 1815, o Brasil garantiu a Portugal mais votos no Congresso de Viena, ao

⁶⁴ Sobre isso, é necessário ressaltar que, conforme Carvalho (1990:18), Pará e Maranhão continuam ligados diretamente a Lisboa, escapando do controle do Rio de Janeiro. Essa situação acaba ocorrendo mais em virtude das dificuldades de comunicação territorial e da existência de correntes marítimas favoráveis à ligação com Lisboa, que qualquer condição administrativa ou política.

⁶⁵ Sem dúvida, sua expressão mais radical aconteceu em Pernambuco, em 1817, e desde lá ampliou o fosso de desconfiança que separava o europeu metropolitano do americano.

⁶⁶ Fragoso (1998:337) resume a situação: “Em outras palavras, um botequim ou uma loja de louças pode custar mais caro que uma fazenda com escravos, terras e plantações”.

mesmo tempo que resguardou o Trono das pressões pelo seu retorno⁶⁷. No entanto, essas pressões não arrefeceram, antes disso, condensaram-se em um movimento revolucionário. Não cabia mais ao monarca decidir onde deveria residir a corte. As pressões lusas tornavam imperiosa a sua partida. Herdeiro de uma tradição dinástica secular, D. João VI retorna, deixando o filho na América. Leva consigo 5/4 das reservas metálicas do Banco do Brasil e boa parte da burocracia real. Fica não só seu filho, como o desejo de que, se preciso for, fragmentar-se-á o reino para preservar a unidade dinástica.

Iniciam, em 1821, nas Cortes de Lisboa, as primeiras votações em torno da Constituição portuguesa⁶⁸. Em que pese a representação do Brasil (direito a 75 cadeiras, embora só tenha ocupado 45), os cento e trinta parlamentares portugueses conseguem a aprovação de inúmeras medidas que buscam a recolonização do novo Reino Unido: as fusão dos Exércitos brasileiros aos portugueses, o envio de tropas lusas para o Rio de Janeiro e Pernambuco (18 de outubro de 1821), o fim dos tribunais sediados no Brasil (29 de setembro de 1821), a criação do cargo de Governador de Armas em cada capitania do Brasil subordinada a Lisboa diretamente (19 de outubro de 1821)). A medida politicamente mais relevante é o imediato retorno de D. Pedro a Lisboa. Diante da posição ambígua das Cortes de superar o Antigo Regime em Portugal e reforçá-lo no Brasil, diversos setores⁶⁹ brasileiros se unem em apoio à permanência do Príncipe Regente no país. Rapidamente os brasileiros vêm sua participação nas Cortes como algo residual e insignificante e começam a se articular em torno de um projeto alternativo - forma-se o chamado “partido brasileiro”. Diante da impossibilidade de negociar, pressionam D. Pedro a permanecer no Brasil, fato consolidado em 9 de janeiro de 1822 com o famoso Dia do Fico. Os portugueses (agora chamados de “partido português”), passam a pressionar as províncias para evitar a unificação do poder no Rio de Janeiro. Tropas do general

⁶⁷ Carvalho (2002:55) comentará a respeito: “La posición predominante tal vez fue la de mantener la unión en una especie de federación monárquica a la manera inglesa o austriaca. La creación del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarbe, en 1815, daba el tono de esta opción”.

⁶⁸ Num primeiro momento, as Cortes foram vistas, em ambos os lados do Atlântico, como forma de limitar o poder real. Por isso, conforme Faoro (2001:421), pode ser apontado esse como o marco da influência liberal e seu ingresso no que virá a ser mais tarde o partido liberal.

⁶⁹ As províncias passam a ser ponto de aliciamento das Cortes. Grão-Pará, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba e Cisplatina dão sustentação a Lisboa. São Paulo e Rio de Janeiro apóiam o Príncipe Regente, e Minas Gerais e Pernambuco buscam a ampliação da autonomia diante dos Bragança.

Aviltez intimidam o Príncipe Regente, que soma um contingente militar próprio a fim de garantir suas determinações. Portugal manda novas tropas contra o jovem príncipe.

Em 16 de janeiro de 1822, D. Pedro destitui o ministério deixado pelo pai e nomeia outro, encabeçado por José Bonifácio de Andrada (membro da junta governativa de São Paulo que garantia apoio a D. Pedro), encarregado de expandir o comando do regente a todo o território brasileiro. Nesse sentido, o príncipe viaja a Minas Gerais a fim de garantir apoio político e financeiro ao embate com Lisboa. Costurada a aliança do sudeste, o partido brasileiro tem condições de enfrentar as pressões das Cortes. As elites das demais províncias temem uma via haitiana (revolucionária) ou latino-americana (fragmentação) do processo emancipacionista que se gesta. Internamente, temem a manifestação dos grupos subalternos (negros, mulatos e pobres em geral) e ameaças à escravidão⁷⁰. Não demora e D. Pedro declara sem validade as leis das Cortes no Brasil (21 de fevereiro de 1822, “cumpra-se”) e acaba aclamado “Defensor Perpétuo do Brasil”(13 de maio de 1822). No início de junho (dias 2 e 3) é criado o órgão consultivo dos procuradores das províncias do Brasil e convocada a formação de uma Assembléia Geral Constituinte. Nos bastidores, José Bonifácio organiza tribunais encarregados de censurar a imprensa (18 de junho), ao mesmo tempo que centraliza e amplia seu controle sobre a polícia do Rio de Janeiro (10 de abril). Prepara o cenário para garantir apoio ao Príncipe e procura recuperar o espaço perdido com a convocação da constituinte. Nesse contexto, D. Pedro viaja para São Paulo para ampliar/ consolidar sua base de apoio e no 7 de setembro proclama a Independência do Brasil.

⁷⁰ O racha das elites pode ser visto no embate entre Gonçalves Ledo e José Bonifácio. O primeiro pretendia a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte, enquanto o segundo a formação de um Conselho de Estado.

dinastia de Avis/Bourbon	dinastia de Bragança
<p>colonização litorânea colonização fragmentada/desarticulada maior autonomia municipal e das capitânias Colônia como periferia do Império luso colono como conquistador poder privado autônomo</p>	<p>embora litorânea, a colonização adentra a Colônia centralização e articulação da colonização menor autonomia municipal e do poder privado Colônia como central ao Império luso colono como colonizador poder privado com autonomia relativa</p>
<p>Características comuns: individualismo, estrutura fundiária, poder privado com autonomia não domesticado/ subjugado, ética do aventureiro, gosto por honras sociais, patrimonialismo</p>	

Unitarismo Imperial

O Império do Brasil terá quase 70 anos de vida, dos quais os primeiros quinze serão marcados pela instabilidade política de duas forças contraditórias. De um lado, o esforço centralizador e absolutista de D. Pedro I que abocanhará os primeiros nove anos do novo regime, deixando para a posteridade uma Constituição centralizadora⁷¹. Seguir-se-ão então, seis anos dominados por tendências descentralizadoras, assentadas no poder privado, que legarão, a partir de Araújo Lima, a convicção de que é preciso domesticar as forças descentralizadoras nacionais. Desse período inicial nasce um reinado longo (49 anos) e estável que administrará importantes transformações nacionais, contornando as crises políticas e econômicas herdadas, ao mesmo tempo que não abre mão das conquistas pessoais realizadas pelo seu pai no reinado precedente. Legará a seu sucessor uma nação mais homogênea e com suas fronteiras já solidificadas.

Feita a Independência, existe um consenso dentro da classe política de que o Brasil deve dar continuidade à experiência monárquica. Ela parece ser um meio de

⁷¹ Uricoechea (1978:112), referindo-se ao século XIX (raciocínio que estendemos a toda a vida Colônia): “Qualquer que tivesse sido o grau de centralização do governo durante todos esses períodos, em momento nenhum foi o Estado capaz de governar efetivamente sem fazer acordos com grupos privados para contar com sua cooperação. O governo central estava agudamente nos limites frágeis de sua autoridade e da ordem legal que tinha conseguido instituir”.

deter o fenômeno que assola a América espanhola emancipada. Nesse momento o risco de quebra da unidade territorial era bastante intenso. Quando a notícia da Independência se espalhou, houve resistências no norte-nordeste (Bahia, Piauí, Maranhão, Grão-Pará, Sergipe Del-Rey, Alagoas)⁷² e no sul do país (Cisplatina, anexada em 1821), levando o soberano do recém-independente Império a apelar a mercenários ingleses (Lorde Cochrane) e franceses (Pedro Labatut), comprometendo ainda mais os poucos recursos do Estado. Como se já não bastassem a crise econômica e a instabilidade política (que será constante, em nove anos serão dez ministérios), podemos somar ao contexto a ausência de uma identidade comum, nacional⁷³, ou a parca integração física regional. Enquanto isso, na Assembléia Constituinte, o embate político entre os liberais avançados, com Gonçalves Ledo à frente, e o projeto centralizante de José Bonifácio se intensificava. As disputas só não se radicalizaram mais, propondo-se a abolição da escravidão e a República, por exemplo, em virtude dos expurgos e "renúncias" dos defensores de tais propostas⁷⁴. Ainda devemos ressaltar que, ao longo da consolidação da Independência brasileira, se desenvolveu um sentimento antilusitano forte (o que desagradava D. Pedro, ele próprio português).

Vendo o rumo que a Constituinte tomava, D. Pedro tenta intimidá-la, coagi-la a cooperar com os desejos do *augusto* "defensor perpétuo do Brasil". Após seu cercamento por guardas fieis ao Imperador e ameaças de dissolução, D. Pedro I, legitimado por sua imensa popularidade e pela lealdade das tropas, fecha a constituinte, outorgando poucos meses depois *sua* própria Constituição⁷⁵. Ao contrário do projeto em deliberação, a Carta de 1824 reforçava a centralização e os poderes pessoais do Imperador, omitia-se a respeito da possibilidade do acúmulo de coroas sobre a figura do monarca (herdeiro do trono português, como se sabe), além de torná-

⁷² As lutas na Bahia duraram mais de três anos. Particularmente sangrenta foi a guerra no Grão-Pará, onde morreram mais de 1300 pessoas.

⁷³ Sobreviveram ao período colonial cerca de 120 dialetos indígenas. Em 1822, o *nheengatu*, uma língua geral do tupi, era o idioma mais disseminado. A unificação lingüística é obra do Império.

⁷⁴ Em 19 de dezembro de 1822, D. Pedro é coroado. Nessa ocasião, declara "Juro defender a Constituição que está por ser feita, se for digna do Brasil e de mim" palavreado que não passa despercebido à época e que significa que dias sombrios se aproximavam dos partidários de Gonçalves Ledo.

⁷⁵ Dizia o decreto imperial que extinguiu a constituinte: "Havendo Eu convocado, como tinha o direito de convocar, a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, por decreto de 3 de junho do ano próximo passado, a fim de salvar o Brasil dos perigos que lhe estavam iminentes, e havendo a dita Assembléia perjurado ao tão solene juramento que prestou à Nação de defender a integridade do Império, sua independência e minha dinastia: Hei, por bem, dissolver a mesma Assembléia [...]"

lo comandante militar supremo. Estabelecia-se, então, uma estratégia de governo centrado na figura do Imperador. Os órgãos intermediários eram praticamente decorativos, tamanha a subordinação prática a qual estavam sujeitos ao poder Moderador. A legitimidade do novo soberano assentava-se em seu prestígio junto ao povo⁷⁶.

Ainda assim, mais um problema se soma ao *hall* colecionado pelo chefe da nação. A dissolução da Constituinte foi acompanhada de novas nomeações de presidentes das províncias. Em Pernambuco, província com histórica característica contestatária, tem início um movimento de insubordinação que acaba por se converter em um movimento secessionista de caráter liberal, recebendo a adesão das províncias do Ceará e do Rio Grande do Norte, que organizaram tropas para defendê-lo. Na Paraíba, o apoio veio das forças contrárias ao presidente Filipe Néri, fiel ao Imperador, que acabou deposto. Mais uma vez, o apelo a mercenários ingleses vem drenar as parcas receitas imperiais em troca da integridade territorial.

Amazonas e Rio Grande do Sul pressionam por atenção a seus problemas, disputando com São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro o apoio do Imperador. Em 1826, volta a funcionar a Câmara dos Deputados, devidamente amedrontada pelas experiências recentes. Na mesma época, morre D. João VI e dá-se início a corrida pela coroa lusa entre D. Pedro e seu irmão D. Miguel. Essa corrida vai desgastar o governo do primeiro monarca do Brasil, que drena recursos locais para conflitos sucessórios, relegando a política interna cada vez mais nas mãos dos membros do partido português.

Envolto em sucessivas crises e com pouco tempo de reinado, não teve o Imperador tempo ou capacidade política de construir uma base de poder suficientemente sólida para as suas necessidades imediatas. Sua farta distribuição de títulos nobiliárquicos não logrou a lealdade de uma nobreza, tampouco pôde erigir um

⁷⁶ Não podemos esquecer, todavia, nem sugerir por omissão, que D. Pedro I estivesse ignorando e agindo acima das elites políticas. Em verdade agia dirigindo sua parcela mais conservadora (adiante convertida em partido Conservador). Ao mesmo tempo compensava a falta de poder decisório nas mãos dessa elite com uma farta distribuição de bens simbólicos. Conforme Faoro (2001:329) “a monarquia portuguesa, depois de 736 anos de existência, possuía 16 marqueses, 26 condes, 8 viscondes e 4 barões, enquanto a brasileira, nos primeiros oito anos de vida, não se contentava com menos de 28 marqueses, 8 condes, 16 viscondes e 21 barões”.

Exército capaz e leal à sua pessoa⁷⁷. Seu poder de mando repousava em sua figura carismática, que a negociação da Independência em 1825⁷⁸, a crise herdada pelas condições assumidas desde 1810, o trauma constitucionalizador de 1823-24 e a sua parcialidade política não puderam remediar. Sem saída, o Imperador opta pelo que sempre ambicionou, a coroa lusa. Abdica por força das contingências em 1831 e rumo para Lisboa, onde garantiria os direitos sucessórios de sua filha D. Maria II.

Sua abdicação representará o marco de passagem de um regime fortemente centralizado para um período, igualmente breve, de descentralização⁷⁹. Embora administrado por quatro grupos regenciais distintos, o período será dominado em sua maior extensão pelas forças dos conhecidos como “liberais moderados”. O início do período regencial é marcado por uma intensa agitação social⁸⁰, daí a presença do líder militar Francisco de Lima e Silva nas duas primeiras regências. Os demais membros, num primeiro momento (regência provisória), refletiam arranjos políticos, sendo logo substituídos por interesses regionais (trina permanente). Ainda assim, é possível distinguir a hegemonia moderada. A tomada do poder pelos moderados alicerça-se sobre três fatores. O primeiro é impetrado logo em 1831, com o duplo objetivo de enfraquecer o Exército e descentralizar a força é a criação da Guarda Nacional⁸¹. Ela representará uma nova organização do poder de Estado como coerção, assentada no poder privado local que, de fato, armava e sustentava essas milícias, sendo os oficiais eleitos entre seus membros e subordinados ao Juiz de Paz, em primeira instância, e ao

⁷⁷ Pelo contrário, os oficiais encontravam-se fortemente receosos frente a desastrosa campanha no sul (Cisplatina).

⁷⁸ Este documento estabelecia que o Brasil indenizaria em dois milhões de libras Portugal, garantiria a igualdade jurídica entre brasileiros e portugueses e devolveria seus bens confiscados, manteria o comércio nos mesmos termos que antes da Independência (ou seja, garante o interesse da burguesia lusa no Brasil), concederia ao soberano português o título de Imperador (o que implica em reconhecer a Independência como uma transferência de soberania, ou seja, preparava o caminho para D. Pedro reivindicar o trono português e reunir as coroas).

⁷⁹ Embora o projeto de federalização do Império apresentado neste ano de 1831 não fosse aprovado na Câmara, refletia o desejo crescente pela conquista de autonomias nas províncias. O mesmo projeto será reapresentado nos anos finais da monarquia no Brasil.

⁸⁰ Citando apenas as mais conhecidas: Setembrada, MA/1831; Mata-Maroto, BA/1831; Motim em Belém, PA/1831; Agostada, PA/1831; Crise de Julho, RJ/1831; Os Tiros do Teatro, RJ/1831; Mata-Marinheiro, PE/1831.

⁸¹ O estopim foi sem dúvida a ameaça que as forças armadas estavam passando a se converter. De fato, Francisco de Lima e Silva já não era mais capaz de garantir a ordem e a hierarquia dentro dos quartéis, como demonstrou o episódio de julho de 1831, em que o 26º Batalhão de Infantaria sediado na Capital se insurgiu, exigindo convocação de uma Assembléia Constituinte, deportação de alguns políticos e a demissão do ministro da Justiça. Essa rebelião foi rapidamente controlada, mas sua ameaça foi bastante persuasiva.

ministro da Justiça (e não da Guerra) em última, sendo os cargos mais elevados derivados de nomeações do poder central⁸².

O segundo chega um ano mais tarde, com a redação do Código de Processo Criminal. Por esse instrumento, a centralização vigente até então na forma das Ordenações Filipinas transitava para um regime localista à moda inglesa. Agora o juiz de paz, cargo eletivo, assumia a magnitude de terceira autoridade mais importante do Estado (atrás dos regentes e do ministro da Justiça). Dessa forma, reforçava-se ainda mais a ingerência privada na organização do *state building* imperial⁸³.

Por fim, a terceira etapa da conquista do Estado pelos moderados será o Ato Adicional de 1834. Com essa reforma na Constituição de 1824 se extingue o Conselho de Estado e a autonomia provincial é ampliada. Passa-se à eleição direta do regente pelos eleitores de segundo grau, medida que resultou na eleição do paulista Feijó. Essa medida é tanto mais fruto do medo dos excessos do localismo do que de um desejo descentralizador de fato. Tanto é assim que o conteúdo da reforma visa muito mais controlar o poder local (privado) a partir de uma instância regional do que dotar essa mesma instância de capacidade dialógica com o centro⁸⁴. Subordinadas, caberá às províncias a aplicação das diretrizes centrais⁸⁵.

⁸² Uricoechea (1978:134): “Desde o início, portanto, a missão da Guarda Nacional foi amplamente compreendida como instrumento para a institucionalização de uma nova ordem legal: devia ela dar uma ajuda poderosa à aniquilação de qualquer grupo, instituição ou facção contestatória das novas autoridades imperiais”, uma outra dimensão do problema é o custo da defesa no Brasil. Faoro (2001:347) cita que a despesa com o Exército consumia 2/3 do orçamento antes de 1831. Uricoechea (1978:150-182), por outro lado, demonstra extensivamente como a participação do Estado na manutenção dessa milícia era residual e decrescente.

⁸³ Faoro (2001:353): “O estatuto processual, conjugado com a guarda nacional, municipalista e localmente eletiva no seu primeiro lance, garante a autônoma autoridade dos chefes locais, senhores da justiça e do policiamento. De outro lado, a incapacidade financeira das câmaras municipais, mal que a regência não tratou de remediar, deixavam-nas inermes diante do poder econômico, concentrado no interior, nas mãos dos fazendeiros e latifundiários. Não era, em consequência, o municipalismo o fruto das reformas, senão o poder privado, fora dos quadros legais, que se eleva sobre as câmaras, reconhecido judicialmente”.

⁸⁴ A dependência do Estado para com o poder privado foi muito bem sintetizada na obra de Carvalho (1991:384) “A burocracia do Estado era macrocefálica: tinha cabeça grande mas braços muito curtos. Agigantava-se na Corte mas não alcançava as municipalidades e mal atingia as províncias. Todos viam a cabeça luzindo no alto e não atentavam para a atrofia dos braços”.

⁸⁵ De fato, as províncias passam a ter no seu Legislativo um órgão atuante, capaz de controlar a vida municipal, criar impostos e cargos. Todavia, o presidente de província permanece indicado pelo poder central, não possui representação num fórum específico (lembramos que o Senado aqui não tem função de Casa territorial, podendo o representante de uma província nunca ter pisado ou sido votado naquele local, uma vez que cabia ao Imperador a nomeação dos senadores a partir de listas tríplexes elaboradas nas províncias, mas não que a escolha do senador de uma província devesse partir da lista tríplex elaborada na sua província) e está subordinado ao poder central. Não há, portanto, pacto entre as

Essas três medidas, associadas à permanência do poder Moderador, do Senado vitalício, formam o programa moderado. As pressões à esquerda, no entanto, dos liberais exaltados via revoltas regenciais insistem em ameaçar o Império. Nessas revoltas, sim, podemos ver um ideal autonomista-federativo; mesmo nas que buscam a independência, a soberania surge como alternativa à não-autonomia. Esse quadro pode ser visto nas revoltas regenciais.

As revoltas regenciais foram um fenômeno social motivado pela depreciação econômica e crise política. Motivadas tanto por exaltados (Tiros no Teatro-1832/RJ, Abrilada-1832/RJ, crise de Julho-1831/RJ) como por restauradores (Guerra dos Cabanos-1832-35/PE, Tentativa de golpe Restaurador-1832/RJ) refletiam a crise de legitimidade vivida pelo governo central sob a forma regencial. A descentralização promovida em particular pelo Ato Adicional de 1834 teve como consequência o acirramento de disputas elitistas locais, o que pode ser um indicativo de demanda por maior autonomia política regional. A maioria dos historiadores concorda, no entanto, que se tratam mais de disputas pontuais do que de reivindicações reformistas. As duas grandes revoltas que levantaram bandeiras autonomistas (Farrapos e Sabinada) acabaram apelando para a independência como forma de satisfazer seus desejos autonomistas. A convicção dos regentes de que o federalismo devia ser evitado explica os fatos que seguem. Enquanto a Sabinada era massacrada, a Farroupilha, mais desgastante e estratégica revolta, era combatida com um misto de violência e negociação. Por esse instrumento, conseguiu Caxias pacificar a província, barganhando condições sociais e econômicas, mas garantindo a centralidade política da Corte na província, ainda que os vencidos pudessem indicar o primeiro presidente da província.

Outra característica importante de se observar é que as principais revoltas se manifestaram longe das províncias centrais à articulação de independência (RJ, SP e

províncias, somente um Estado Unitário Descentralizado. Um passo além e estaríamos entrando na agenda dos liberais exaltados, que, excluídos do jogo político, promovem revoltas desestabilizadoras.

MG). Essas províncias gozavam de vantagens políticas singulares, que as protegia da crise generalizada que corria o Império⁸⁶.

Esse quadro, no entanto, não se desenvolveu linearmente durante o governo regencial dominado pela facção moderada. Em 1837, diante do fracasso do projeto de descentralização promovido pelos liberais (que, no Segundo Reinado, tornar-se-ão cada vez mais adeptos da descentralização), assume a regência o ex-ministro da Justiça, o conservador Araújo Lima. A partir daí inicia-se um quadro de reversão das conquistas descentralizadoras. Inicialmente, o Ato Adicional⁸⁷ é revisto, e dele renasce o centralismo anterior a 1834. As Assembléias Provinciais são esvaziadas. O desmonte das conquistas liberais avança com a maioridade de D. Pedro II, através da ressurreição do Conselho de Estado (23 de novembro de 1841) e da reforma no Código de Processo Criminal (3 de dezembro de 1841). Esse instrumento centraliza o controle das autoridades locais⁸⁸, agora indicadas pelo poder central ou esvaziadas de suas competências além de procurar separar as atribuições judiciárias das de polícia. Nove anos mais tarde, a Guarda Nacional (19 de setembro de 1850) é completamente subjugada pelo ministro da Justiça⁸⁹, ceifando definitivamente qualquer grão autonomista ou localista de poder. Como reação, explodem revoltas liberais, em 1842, em São Paulo e Minas Gerais, em 1844 em Alagoas e em 1848 em Pernambuco. Agora a ameaça à autoridade do Imperador passa a se deslocar para o centro, para as províncias-chave na manutenção da unidade territorial. Preocupado com a radicalização política crescente do início do seu reinado, o novo Imperador passa a adotar reformas institucionais, a fim de permitir maior participação política da oposição, e assim trazer para a arena político-institucional conflitos que até então só encontravam resolução em embates extra políticos. O fruto dessa estratégia serão os quarenta anos da *pax Bragantina*.

⁸⁶ Faoro (2001:368): “As províncias, desprezadas pela Corte, curtindo o exílio dentro do próprio país, e insatisfeitas com a Regência, reagem não para se separar ou tornar-se independentes [...] mas para gozar da maior proteção do centro”.

⁸⁷ Da votação da Lei Interpretativa do Ato Adicional (12 de maio de 1840) é que se agrupam os partidos Liberal e Conservador.

⁸⁸ Carvalho (1996:36-40) mostra esse impacto. A partir de então, o ministro da Justiça nomeia o delegado e subdelegado. O Juiz municipal passa a ser indicado pelo Imperador.

⁸⁹ O delegado passa a comandar a Guarda Nacional. A partir daí, o esfacelamento da Guarda Nacional se tornará um crescente. Uricoechea (1978:137) lembra que, “no ano de 1873 foi promulgada uma nova lei, pela qual os serviços da Guarda Nacional restringiriam-se exclusivamente a casos extraordinários de guerra externa ou rebelião doméstica. A lei estabelecia, também, que as reuniões da corporação realizar-se-iam apenas uma vez por ano. [...] Todas as suas atribuições foram assumidas, então, pelas forças policiais. O Estado já estava, agora, bastante experiente..”.

Uma dessas soluções foi a adoção do parlamentarismo logo em 1847. Por esse caminho, o monarca garantia à classe política a possibilidade de, segundo suas próprias regras, fazer-se reproduzir. Essa reprodução endógena se vincula ao trono para conseguir garantir suas benesses, e assim estruturar-se como partido. Como o Estado se confunde com o governo, e este com a figura do Imperador, os programas de governo se resumem ao “corcundismo”, uma vez ungidos os “novos” governantes⁹⁰. No Estado se estrutura a classe política.

Por outro lado, não é “do” Estado que ela se origina. Herança da casa de Avis, a vida política que se associa ao centro para vigorar-se nasce nas localidades, nas disputas familiares que se articulam como clã em razão da propriedade⁹¹, armados primeiro em função do Regimento de Tomé de Souza e depois da Independência com a Guarda Nacional. As disputas locais, haja vista a subordinação desta com a província⁹², convergem para o governo regional, sempre indicado pelo poder central, como arena decisória⁹³. Assim, o presidente de província acaba por representar a instância mediadora dos conflitos locais, embora sempre disposto a apoiar a facção que lhe veste a camisa⁹⁴. Pela centralidade das dádivas do poder e da fraqueza da esfera local, a última se obriga a se articular com a primeira por meio da província, até

⁹⁰ Faoro (2001:423) descreve como os partidos Liberal e Conservador se constituem como verdadeiro somatório de micropartidos locais, fruto em geral de confrontos pessoais, não raro com forte contradição dentro da mesma província. Essa estrutura será herdada pela República que, todavia se verá destituída de um poder capaz de dar a essas facções uma coesão nacional.

⁹¹ Uricoechea (1978:58) discutindo se havia no Brasil uma solidariedade estamental ou de clã, afirma: “A organização de clã que estava por traz dessa espécie de solidariedade teve efeitos deletérios sobre a organização estamental dos senhores de terra”. Nesse mesmo capítulo desenvolve os argumentos necessários à comprovação de sua tese, entre os quais a mobilidade social intergeracional, a descontinuidade do quadro de funcionários entre o centro e a periferia, e o modelo de sociedade de mercado simples, que impediu a emergência de classes sociais de forma autônoma e consciente.

⁹² Como já vimos, as Câmaras Municipais não tinham autonomia financeira ou política. As municipalidades eram subordinadas às províncias, que serviam como correia de transmissão com o poder central. Em termos eleitorais, a magnitude dos distritos, durante muito tempo equivaleu aos limites provinciais.

⁹³ Faoro (2001:432) sintetiza a situação da seguinte forma: “A peça principal da eleição, denunciada no *sorites* do senador Nabuco e lamentada pelo Imperador, é o presidente da província. Agente de confiança do chefe do ministério, movimenta a máquina da província, organiza as molas da qualificação e da eleição, comanda os bonecos eleitorais, inclusive os potentados rurais”. Carvalho (1990:94) também realça a importância fundamental dessa figura: “Era um cargo importante [presidente de província], uma vez que dele dependia a vitória do governo nas eleições”.

⁹⁴ Aqui é interessante notar o hiato que se forma entre as facções locais e os cargos políticos mais elevados. Carvalho (1990:95-96) salienta que o tempo médio à frente de uma presidência de província, no Segundo Reinado, era de 1,2 anos, “onde vários em mais de uma província”, de forma a “dar-lhes oportunidades de conhecer melhor o país e desenvolver uma perspectiva menos provinciana”, além de, institucionalmente, “Num país geograficamente tão diversificado e tão pouco integrado, onde pressões regionalistas se faziam sentir com frequência, a ampla circulação geográfica da liderança tinha um efeito unificador poderoso”.

porque as demonstrações de força do período regencial ensinaram, a ferro e fogo, os meios de um “Exército pacificador”.

Esse mesmo desenho institucional transparece no arranjo associativo partidário. Só o partido era capaz de garantir vida longa às facções políticas locais⁹⁵. Dessa forma, o localismo aglutina-se no centralismo⁹⁶. Uma facção política poderia ser banida se sucessivos presidentes de província lhes fizessem oposição. Muito embora, contando com representantes além dos limites regionais havia uma solução não belicosa a seu dilema de sobrevivência. Esse *front* externo e político possibilita ao partido nacional o capital necessário para associar-se ao Trono como representantes da nação. A facção local é a fonte de uma cadeia maior de articulação, não programática, capaz de conjugar forças em épocas de vacas magras e de repartir o banquete em épocas de vacas gordas.

Essa dimensão local-geral também interessa ao poder Moderador⁹⁷. Quando acusado por Joaquim Nabuco de ser um monarca absolutista, em função das prerrogativas contidas no poder neutro, o Imperador não o censurou nem tentou desfazer o mal-estar, amenizando o uso que fazia de sua prerrogativa. Respondeu que o sistema no Brasil não podia ser representativo, não pela existência de um quarto poder, mas antes pela forma como se organizavam as eleições e se selecionava não os representantes da nação, e sim uma elite particular. Orientado por essa visão lúcida, o segundo Imperador brasileiro pressionou sucessivos gabinetes, a fim de reformar o sistema eleitoral para que garantisse, ou se aproximasse, da verdade eleitoral⁹⁸.

⁹⁵ Essa interpretação é tributária à análise de Carvalho (1991:378), na qual o poder Moderador era o garantidor da competitividade eleitoral, o garantidor da alternância política. Ora, uma vez que a “competição” se funda na autoridade central, ou se encontra uma maneira de vinculação com esse fundamento, e não parece haver outro que não o partidário, ou se resume ao quadro fragmentador da República, onde a ausência de alternância leva ao monopólio representativo, com a diferença da menor integração nacional, da força da Guarda Nacional e das lembranças das Revoltas Regenciais.

⁹⁶ Schwartzman (1982:93): “Na realidade, o debate entre as teorias da centralização e do poder descentralizado está mal colocado. Não ocorria uma destas coisas, mas as duas. De um lado, um poder político centralizado e hierárquico, que não dependia de bases locais de sustentação, apoiando-se na própria máquina administrativa governamental para subsistir e se afirmar. De outro, um poder privado e autônomo difuso, que só adquiria expressão política quando era cooptado pelo Estado, e que entrava em uma trajetória de conflito e derrota quando pretendia se articular, minimamente que fosse, como força política autônoma e representativa de seus interesses”.

⁹⁷ Carvalho (1990:90): “No Brasil, essa fase de acumulação de poder durou até mais ou menos 1850, quando o problema da unidade nacional passou ao segundo plano e começaram a surgir pressões no sentido de ampliação da participação”.

⁹⁸ Carvalho (1991:365): “Significativamente, cresceu muito o número de padres e médicos, lideranças locais, entre os novos deputados e suplentes, e apareceram mesmo alguns coronéis da Guarda Nacional.

Experimentando diversos modelos, acabou legando à posteridade o mecanismo que se constituirá na República Velha. Inicialmente, o Imperador preocupado com o fenômeno das câmaras unipartidárias, pressionará o gabinete do marquês de Paraná, em meio à “conciliação” para instituir um modelo eleitoral que abra espaço para a representação de minorias.

Todavia, a gênese da exclusão da participação política da oposição estava na forma com a qual se realizavam as eleições, nas quais a fraude e a coação garantiam maiorias absolutas. Visando corrigir essa situação, o Imperador passa a pressionar seu gabinete para arranjos mais plurais. Uma das soluções foi o Gabinete da Conciliação (1853-57), onde liberais e conservadores administravam conjuntamente o Estado. Dele, nascerá a primeira reforma eleitoral do período (1855). Esta vem a instituir distritos uninominais, fragmentando as províncias em diversos círculos e ampliando a legislação do ano anterior, que estabelecia incompatibilidade eleitoral de presidentes de província e seus secretários, inspetores da fazenda geral e das províncias, comandantes de armas e generais-em-chefe, chefes de polícia, delegados e subdelegados, juízes de direito e municipal.

Essa reforma trouxe duas conseqüências. Pelo lado das incompatibilidades, abrirá caminho aos magistrados para se tornarem de pleiteantes a fiscais, pelo lado dos distritos, na transformação dos partidos em células demasiadamente fragmentadas para apresentarem alguma coesão no Rio de Janeiro⁹⁹. Segue-lhe uma nova reforma em 1860 (ou seja, após uma única eleição, a de 1856), ampliando o número de representantes por distrito de um para três.

Uma vez que tais medidas não resolveram a questão da representação da oposição, ao menos sinalizavam o esforço em gestação. Dois anos mais tarde, do seio do partido Conservador, uma dissidência anunciando a morte dos partidos propõe-se como via alternativa à representação bipartidária. Nascia a Liga Progressista, de programa descentralizador, que propunha a limitação do poder real conforme os

No 14º distrito de Minas Gerais, o próprio filho do marques de Paraná foi derrotado por um padre desconhecido nacionalmente”.

⁹⁹ Carvalho (1990:81) evidencia esse decréscimo na participação de magistrados na Câmara dos Deputados. Trabalhando com dados agregados no período de 1840-53 esses representavam 43,24% dos deputados, número que se reduz para 35,41% (1853-71) e para 14,81% (1871-89).

dizeres da fórmula “o rei reina, mas não governa”. Imediatamente a Liga assume o governo para um período de seis anos.

Em 1864, o Brasil é atacado, e assim inicia-se o maior conflito militar da história do país, a guerra do Paraguai. Durante o conflito, o general Lima e Silva, do partido Conservador, é nomeado comandante das tropas brasileiras. Após um ano e quatro meses de conflito, Caxias pede exoneração e retorna à Corte com objetivo de reagir frente a uma série de boatos sobre a sua pessoa que rondavam os círculos políticos, com a condescendência do gabinete. Sua reação será enérgica e marcante. Imporá ao Imperador os custos de uma decisão entre o Exército, que apesar de repetidamente desprestigiado no Império, estava momentaneamente muito bem estimado, e o comando civil. A conhecida reação do Imperador, ao destituir o gabinete de Zacarias e assim apoiar o mando militar, marca novo episódio de intervenção das forças armadas na condução da política nacional. Estava aberta a aliança entre liberais históricos e seus opositores até então, os progressistas, que passam a articular bandeiras cada vez mais descentralizadoras como forma de limitar o poder imperial e a centralidade política. A esquerda dos novos liberais ganhava força uma parcela não conciliatória com os liberais de então: os radicais, futuros repúblicanos. Descontentes com as propostas liberais, os radicais identificam a democracia (eleições gerais, diretas e universais) com descentralização (federalismo, eleição de presidentes de província, fim do poder Moderador e do Conselho de Estado).

Nessa época em diante, começavam a retornar ao Brasil os ex-combatentes. A recepção orquestrada pelos civis busca minimizar suas glórias e seu apelo com o público, fragmentando os batalhões em cerimônias rápidas e com a desmobilização imediatamente posterior ao conflito. Essas medidas repercutiram muito mal dentro da corporação formada e passaram a alimentar um sentimento de oposição entre a vida militar e a civil. Essa oposição é recheada de uma série de valores específicos e enobrecedores dos primeiros em relação aos últimos. Pouco a pouco, os “casacas” são vistos pelos militares como parasitas de interesses particulares, e a corporação militar como a nação em armas. Esse sentimento só vai se radicalizar daqui até o fatídico 1889, quando emerge na forma de quartelada.

O ano de 1870 vai ser de profunda agitação política. A oposição radical não parece preocupar o Imperador. Seus tentáculos, no entanto, penetram fortemente em

São Paulo, em particular na elite letrada da faculdade de Direito. Esse será o ano do Manifesto Republicano (3 de dezembro)¹⁰⁰. Tavares Bastos publica *A província*, obra propagandística destinada a sensibilizar as elites sobre a necessidade de se implantar a federação. Também será o ano da reação conservadora frente ao avanço da propaganda liberal e republicana. Diante dos constantes apelos em prol de maior autonomia, o decreto 4644 de 24 de dezembro amplia os poderes dos presidentes de província, que agora passam a controlar as admissões e demissões de suas administrações. Em seguida, funda-se o PRM e aprova-se a Lei do Ventre Livre (1871). Dois anos depois, é a vez do PRP. O gabinete conservador de Rio Branco (1871-75) revoga a reforma do Código de Processo Criminal, restabelecendo seus dizeres do período regencial, reforçando a autonomia local. O ano de 1875 traz nova reforma, procurando dar mais voz às localidades e à oposição. A reforma eleitoral não logra êxito prático. Uma nova lei eleitoral estabelece que terça parte das cadeiras da Câmara deve ser reservada para a minoria. Essa tentativa de oxigenação da monarquia é acompanhada da Lei Saraiva-Cotegipe de libertação dos cativos sexagenários. Diante de mais essa tentativa frustrada de reforma política, em 1881 a Lei Saraiva torna as eleições diretas e estabelece, além do censo monetário, o literário como critério de qualificação para o eleitorado. Como resultado, a Câmara passa a ser mais plural, embora decrescentemente (a participação das minorias será inversamente proporcional ao tempo em vigor da reforma). A explicação para isso se encontra antes nos partidos que nas leis: representantes de facções locais frágeis frente ao poder central - estas se amesquinham em troca de bens e favores públicos. O eleitorado, igualmente alienado de uma vida política além de sua dimensão formal, não hesitará em cambiar votos por auxílios e favores do governo. Sociedade desarticulada e sem

¹⁰⁰ O movimento republicano tinha caráter diferenciado, conforme a unidade imperial alcançada. O Rio de Janeiro era signatário de federalismo, respeito aos direitos individuais, fim da escravidão e maior repúblicação do Estado através da maior representação política dos cidadãos. Aos paulistas, organizados como partido já em 1873, importava fundamentalmente a repartição fiscal e autonomia política, ali sinônimo de federalismo. Os pernambucanos defendiam a autonomia administrativa, mas lhes era contrário o princípio federal (em seu Manifesto do Partido Republicano de Pernambuco de 1888, lê-se “[...] não haveria maior perigo do que federando-se o Brasil, ser facultada ao poder Legislativo local competência para reforma do direito civil, quer no que diz respeito à família, quer no que diz respeito à propriedade - instituições fundamentais de toda a sociedade, cuja estabilidade é uma garantia primária da ordem”). Todavia, pode-se observar que o federalismo era uma bandeira da maioria dos repúblicanos, quando considerado o Manifesto do Congresso Republicano Federal de 1886, que defende a formação dos Estados Unidos do Brasil. Curioso observar que algumas queixas da época ainda ecoam no federalismo da Nova República. Em 1883 havia um deputado paulista a cada 145.141 habitantes. Essa proporção chegava a 1:40.327 no Amazonas. As transferências de recursos também incomodavam os paulistas, à época com uma economia agrícola centrada no café, em forte crescimento econômico, descompassado com os investimentos da Coroa na região.

representação frente a um governo potente, hipertrofiado e capaz de estender com generosidade seu capital não satisfaz o Estado, personificado no poder Moderador, interessado em disputas eleitorais mais autênticas. Teria que esperar ainda mais meio século¹⁰¹. Toda essa reforma política parece eficaz contra as ameaças da oposição. Ouro Preto, convencido dessa situação, vê a assinatura da Lei Áurea em meio a um plano de extensão da base monetária para contentar a demanda crescente pelo papel-moeda. A economia vai bem e prospera, a monarquia é que já não serve¹⁰². As últimas oportunidades de reversão do quadro foram sugeridas por Joaquim Nabuco em setembro de 1885 e agosto de 1888, pós-abolição, portanto, quando frustradamente propôs na Câmara a federalização do Império¹⁰³. O movimento seccionista de São Paulo de 1887 foi o prenúncio¹⁰⁴. Era tarde.

Considerações Finais

A gênese da matriz federativa semeada na sociedade colonial, que se confundia com libertação, passou a germinar em um Império unitário como sua oposição. Inicialmente identificado como continuidade dos movimentos de libertação da era colonial, bradava o separatismo como o caminho da descentralização. Num segundo momento, em especial após a Guerra dos Farrapos, o projeto federalista reverte-se ao ideal de união nacional, conforme máxima expressa no Manifesto Republicano de 1870, que associa o unitarismo à necessidade de separação, ao passo que a federação é tida como forma de unidade territorial. Vê-se, portanto, que o federalismo tem raízes sociais que o precedem e alimentam.

A crise do Império se alonga e garante uma sobrevivência que fará com que o unitarismo seja lembrado com reservas e oposição. Ao mesmo tempo, a federação se consolida como projeto alternativo, evolução natural da história política do país,

¹⁰¹ Carvalho (1991:372-3) traz dados sobre a composição política de todas as Câmaras de 1842-89.

¹⁰² Dirão Giusti Tavares e Rojo (1998:174): “No Brasil foi, assim, o federalismo, e não a república, a idéia força que, associada ao ressentimento do escravismo contrariado, derrubou o Império”.

¹⁰³ Conforme Rui Barbosa, nas páginas do Diário de Notícias: “Os destinos da monarquia estão entregues sem partilhas e sem reservas ao patriotismo de três províncias do sul: Rio de Janeiro, Minas e São Paulo. Quando essas meterem a cunha às fendas do trono, o desabamento será instantâneo. Devemos ir mais longe, se quisermos exprimir toda a verdade. Uma só dessas províncias, que se pronuncie em atitude materialmente hostil à Coroa, bastará para arrastar as outras, e obrigar a família real à expatriação”.

¹⁰⁴ Maiores informações sobre o movimento separatista paulista de 1887 podem ser encontradas na dissertação de Adduci (1996).

conforme Nabuco, e passa a ser vista como depositária de todas as esperanças. Os quarenta anos seguintes é que dirão se essa expectativa se justifica ou não.

CAPÍTULO TRÊS: Primeiro Federalismo (1894-1930)

A República Velha pode ser dividida em duas fases. A primeira, de caráter não federativo, que engloba os presidentes militares, se estende até 1894. A segunda, iniciada então e concluída com a Revolução de 1930, marca o primeiro federalismo e pode ser subdividido em dois períodos. O primeiro, do governo Prudente de Moraes até o de Wenceslau Braz; e o segundo, deste, a ascensão de Vargas. A fase federativa, em seu conjunto, tem como características a sua duração, se comparada às demais experiências brasileiras (durou duas gerações, enquanto as demais não passaram de uma), construir-se em oposição à centralização precedente (que no caso imperial também durara duas gerações, curiosamente), ter um elevado grau de autonomia formal para as partes constituintes (maior do que o de seus pares latino-americanos¹⁰⁵ ou de suas experiências futuras), além de perpetuar a assimetria regional herdada do período unitário. Antes de nos determos nesse conjunto, vejamos algumas características da fase republicana pré-federativa.

A ascensão da República pode ser comparada à consagrada imagem da revolução que se faz pela tomada de assalto do palácio imperial. Não que o seu ideal não contasse com um enraizamento social, pois, como vimos, esse pode ser remetido à própria gênese do país ou, mais especificamente, aos anos terminais do Império¹⁰⁶. A questão é que, como movimento político orientado a um fim específico, era fragmentado, o que tornava sua condição posicional débil¹⁰⁷. Havia partidos repúblicanos em praticamente todas as províncias, num movimento tão integrado quanto a política regional do Império. No capítulo anterior, vimos as diferenças e semelhanças entre eles, assinalamos a concentração de poder que havia nas províncias do sudeste, bem como apresentamos a percepção de seus contemporâneos. Essa

¹⁰⁵ Love (1975).

¹⁰⁶ Ao contrário do que afirmaram Peppe, Pereira, Brito e Macedo (1997:158), para os quais “Ao iniciar esse exercício [o artigo], percebemos que a gênese do federalismo brasileiro *ocorre de modo distinto da maioria dos países* que hoje adotam essa forma de governo. Em vez de nascer da união voluntária das partes constituintes, o federalismo no Brasil originou-se na determinação de uma *junta militar* que chegara ao poder por um golpe de Estado. Isso, logo de início, evidencia que os princípios federativos [...] *não fazem necessariamente parte do imaginário social da época, pois a nova forma de governo fora imposta*, e não consensual”. Itálico nosso. Segundo os autores citados, a origem (*hold together*) do federalismo no Brasil é exceção, bem como o imaginário social não contemplava a nova organização *em função* de seu ato fundador. Por fim, a federalização do país foi fruto da ação de uma junta militar. Argumento e fundamento equivocados.

¹⁰⁷ Na véspera da República, os PRs mais fortes eram os de São Paulo e Minas Gerais, que contavam com uma participação eleitoral de ¼ do eleitorado paulista, ou disputavam com igualdade de condições frente a Liberais e Conservadores entre os mineiros (Faoro, 2001:514).

hipertrofia herdada permitirá que um movimento desarticulado possa ser guiado por poucos, consolidando um projeto regional de transformação da natureza da relação entre o centro e as partes sob o manto polissêmico da federalização¹⁰⁸. Contrasta com a naturalização do *modus operandi* apolítico e extralegal que caracterizava o sistema representativo imperial. Como vimos, a articulação da sociedade com o Estado sob Pedro II se dava por meio de partidos nacionais que recrutavam seus colaboradores nas localidades por intermédio da ação coordenada de coronéis. A circulação dessa classe política em diversos cargos nacionais (Executivos e Legislativos) encarregava-se de romper as raízes locais e nacionalizar a ambição e o interesse desses homens. A República ceifará essa estrutura socializadora, propondo em seu lugar um novo arranjo, onde antigos e novos elementos se agruparão de forma dinâmica.

Um novo elemento será a autonomia da esfera regional. A inter-relação que se estabelece entre as diversas partes constituintes, e destas isolada e coletivamente, frente à União, fará emergir uma herança que se perde nos séculos. O hiato populacional e econômico, financeiro, cultural¹⁰⁹ e eleitoral diferenciam as regiões que o novo pacto político igualou¹¹⁰. Servem de base comum a esse acordo a matriz cultural lusa legada pelos séculos precedentes e o sentimento nacional que aflora nas últimas décadas. Dessa forma se explicará a natureza da relação que alguns estados conseguiram impor aos demais entes federados¹¹¹. Daí surge uma diferenciação que, embora nem sempre esteja presente de forma explícita nas análises do federalismo brasileiro, permeia invariavelmente suas conclusões de forma tácita. Dito de forma explícita: alguns estados conseguem impor seus interesses à União ou às demais

¹⁰⁸ O ideal federativo podia ser lido sob várias lentes. Para os estados economicamente deprimidos, significava o apoio da União no desenvolvimento regional; para São Paulo, era a garantia de que as rendas do estado não seriam parasitariamente vertidas para o centro. Para os positivistas rio-grandenses foi a garantia de seu domínio regional.

¹⁰⁹ Love (2002:198) mostra que a identidade de nordestino se desenvolve nesse período associado à seca. Moog (1943), analisando a literatura regional do final do primeiro federalismo, início da Era Vargas, fala do Brasil como um “arquipélago cultural”. Evidentemente não pretendemos dotar essa conotação de uma ênfase nacional distinta, mas serve para evidenciar diferenças regionais que as latitudes nacionais encobrem num período de comunicação e transporte inter-regional precário.

¹¹⁰ Ao contrário do modelo federativo alemão contemporâneo, pelo qual se pretende dar equivalente condição de vida a cada cidadão, independente da região (*länder*) do país em que resida (forte ética igualitária), no Brasil o gosto pelo *status* diferenciado [portador de honra – títulos nobiliárquicos, contatos pessoais, parentesco (em oposição ao desonrado), poder militar (em oposição ao desprotegido), senhorio – domínio pessoal sobre o outro (em oposição ao servo/ naturalmente inferior), riqueza (em oposição ao pobre), saber douto (em oposição à ignorância ontológica/ burro)] perpetuou uma relação de soma zero entre as regiões. Informações e paralelismos entre os dois países podem ser encontrados em Hofmeister & Carneiro (2001).

¹¹¹ Kugelmas (1986:72).

unidades federadas com mais facilidade do que outras, ou, formulando de modo negativo, algumas regiões têm grande dificuldade de sustentar sua autonomia e interesses próprios frente à pressão de seus pares ou da União, por debilidades múltiplas, que têm em comum sua precária condição econômica e a desarticulação relativa de suas elites. Aos primeiros chamaremos de entes fortes da federação, cabendo o reconhecimento de entes federados periféricos ou dependentes aos enquadrados na segunda condição. A importância dessa diferenciação assenta-se na compreensão das desigualdades regionais como fruto da ação consciente e deliberada de determinados estados de concentrarem em si benefícios antes de socializá-los. Em geral, essa característica é bastante estudada no período do primeiro federalismo, mas manifesta-se também no segundo e no terceiro momento federativo de nossa história republicana.

É mister entretanto, um esclarecimento: essa condição diferenciada não implica domínio, ou seja, poder de mando autoritário, ou hegemonia, como capacidade de impor seus desejos regionais como se nacionais fossem. Também não se dá de forma absoluta e, ao longo do século XX passa por diversas transformações. No primeiro federalismo, despontava evidente a ponto de ser tratado por jornais da época como “estados centrais”, em analogia direta aos “impérios centrais” da primeira guerra; no terceiro, pode ser vislumbrada na magnitude desproporcionalmente elevada do endividamento público obtido através de sua pressão política e capacidade econômica sem igual¹¹². Todavia, em todos os três momentos, esses entes federados podem ser destacados pela sua predominância econômica manifesta na concentração do PIB, da população e do eleitorado, como veremos adiante. Trata-se, portanto, também de um hiato de desenvolvimento comparado. Curiosamente, tal como na geopolítica mundial, ao longo do século XX, os estados que eram centrais no início do século souberam preservar sua condição até o final do período, ainda que tenham sido apresentadas melhorias (perspectiva absoluta) em grande parte dos indicadores dos demais estados (nacionais e federados) e que possa ser apontada a emergência de outros entes fortes ao longo da República - pretensão que rejeitamos aqui.

Nos seus primeiros anos, o regime republicano foi o sujeito de uma série de atribuições que lhe marcaram a face. Nesses anos, ainda que não federativos, é

¹¹² Veremos mais adiante como em 1997 aproximadamente 75% da dívida pública estadual caberá a três estados, a saber: SP, MG, RS.

importante observar algumas de suas características. A primeira delas é a condição periférica nacional herdada de bom grado pelos promotores do novo regime. No primeiro pronunciamento do governo provisório se proclama a República, mas não a federação; garantem-se os compromissos com os credores estrangeiros, mas não se propõe minorar as condições desiguais entre seus cidadãos ou regiões¹¹³. Essa condição é de fundamental importância, pois será explicativa de boa parte da política da União. Voltaremos a ela adiante. Em seguida, o medo contra-revolucionário e o estado de exceção que se vivia, legitimado por ações pontuais e desencontradas de monarquistas, foram responsáveis por uma verdadeira “caça às bruxas”¹¹⁴. Portanto, logo em seus primeiros instantes, os repúblicanos vêm engrossar suas fileiras ex-monarquistas que, diante da repressão, não hesitaram em propagar um novo credo. A importância desse momento é inversamente proporcional à atenção que lhe é conferida pela literatura especializada na temática federativa. A implantação da República não só foi feita com monarquistas da véspera, como incorporou com velocidade espantosa antigos defensores do Imperador que, ao negar suas crenças imperiais, derrubaram uma de suas principais articulações com a sociedade civil, os

¹¹³ O primeiro ato do novo governo foi manifesto no dia 15 de novembro de 1889 na Proclamação dos Membros do Governo Provisório, em que se lê: “O Povo, o Exército e a Armada Nacional, em perfeita comunhão de sentimentos com os nossos concidadãos residentes nas províncias, acabam de decretar [...] a extinção do sistema monárquico representativo”. Entre os primeiros atos do governo, figura a garantia: “a todos os habitantes do Brasil, nacionais ou estrangeiros, a segurança da vida e da propriedade, o respeito aos direitos individuais e políticos [...] As funções de justiça ordinária, bem como as funções da administração civil e militar, continuarão a ser exercidas pelos órgãos até aqui existentes, com relação às pessoas, respeitadas as vantagens e os direitos adquiridos por cada funcionário. Fica, porém, abolida desde já, a vitaliciedade do Senado e bem assim o Conselho de Estado. Fica dissolvida a Câmara dos Deputados [...] O Governo Provisório reconhece e acata os compromissos nacionais contraídos durante o regime anterior, os tratados subsistentes com as potências estrangeiras, a dívida pública externa e interna, contratos vigentes e mais obrigações legalmente estatuídas”. Observe-se que nem a República, nem a forma federativa foram instituídas, mas as garantias aos funcionários públicos e aos credores foram preservadas. Contrasta ainda o fechamento do Legislativo e a manutenção do Judiciário, bem como a preocupação de garantir os direitos individuais e de propriedade de brasileiros e estrangeiros. Horas mais tarde, seria instituída a República federativa e o país passaria a ser chamado de Estados Unidos do Brasil, através do decreto número um.

¹¹⁴ Manifestações monarquistas nos primeiros dias do novo regime no Desterro (Florianópolis), na Corveta Niterói e no aquartelamento do 2º R. A. (Regimento de Artilharia do Exército) de São Cristóvão algumas justificativas para a necessidade do regime ditatorial. Todavia o contra-golpe monarquista não veio, não houve contestação armada ao novo regime depois disso. Ainda assim, os instrumentos criados nessa oportunidade (o Tribunal de Exceção encarregado de julgar insurretos ou aliciadores/promotores de sublevações militares) e mais tarde a lei da censura de 29 de março de 1890 passam a ser usados de forma abusiva e autoritária pelo novo regime, como atesta o elevado número de prisões de jornalistas e editores em todos os estados. Um episódio que demonstra a índole autoritária do generalíssimo-presidente em oposição a dos demais membros do ministério foi quando da publicação pelo jornal *A Tribuna Liberal* de artigos transcritos da *Revista de Portugal*. Impedido pela oposição encontrada no ministério de prender o editor do jornal Deodoro deseja “estar dormindo para nada ver” se oficiais do Exército invadirem o jornal e destruam suas instalações como de fato acontece no dia seguinte, o que leva Campos Sales a pedir demissão juntamente com o restante do ministério, pedido só revertido diante do recuo de Deodoro que se propõe a medidas paliativas (abrir inquérito...).

partidos nacionais, não tardando em freqüentar os novos, e desarticulados, cultos à República propagados pelos PRs regionais.

Essa reconversão foi a responsável pela redefinição do papel das oligarquias locais. Se antes elas se uniam em coletivos progressivamente maiores para, de alguma forma, freqüentar o poder central, agora elas buscam, nos limites de suas capacidades militares, a garantia de acesso a níveis de poder regional. Obviamente, num país de dimensões continentais e de assimetria regional tão flagrante como o Brasil, não são espanto algum as diferenças em torno da magnitude desses fenômenos. O coronelismo é uma instituição social¹¹⁵ nacional com acentuada peculiaridade regional, conforme a qual diferenciaremos suas características em dois grandes grupos¹¹⁶. De um lado, encontramos o que chamaremos de coronelismo pessoal. Esse é representado por coronéis que assentam o poder na sua relação patrimonial com o Estado, sem a mediação de nenhuma instituição. Se faz representar na figura pessoal ou familiar do coronel e confunde suas pretensões individuais com as da instituição social que representa. É o caso típico de Rosa e Silva (PE), Nery (AM), Montenegro (MA), Malta (AL), Acioli (CE), Pedro Velho (RN), os Murtinho e Ponce (MT) ou Lauro Muller (SC). De outro lado temos um coronelismo impessoal. Este, como a própria denominação sugere, não se materializa em alguma pessoa ou clã, embora tenha sua representação perante a população muitas vezes associada a benfeitores particulares. Em geral, suas ações são coordenadas/ mediadas por partidos regionais fortes, em que diferenças pessoais são apresentadas como divergências políticas e as ações são frutos de um esforço coletivo, ainda que com o predomínio de algum líder específico. Destarte, sua predominância não é consequência de seu capital material, pessoal, ou de seu carisma, e sim de sua liderança já racionalizada, convertida na presidência dos partidos. É o que encontramos em São Paulo com o PRP¹¹⁷, em Minas Gerais com o PRM sob o domínio de Bias Fortes, sucedido por Artur Bernardes, e o PRR gaúcho de Julio de Castilhos e Borges de Medeiros.

¹¹⁵ O conceito é usado em sua dimensão weberiana (Weber, 2000:32). E embasa-se na percepção subjetiva relatada por Leal (1978:23): “Dentro de sua esfera própria de influência, o “coronel” como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais”. Dessa forma, o coronel, ao se “institucionalizar” no imaginário popular, não substitui as instituições que incorpora, antes se sobrepõe ao seu conjunto.

¹¹⁶ Essa diferenciação é inspirada em Carone (1978:251-87) e em Leal (1978).

¹¹⁷ Para a ascensão do PRP desde sua fundação, bem como o peso crescente do estado de São Paulo, ver Kugelmas (1986:29-41).

Uma terceira característica é seu pacto fundador, sua Constituição¹¹⁸. Tornava-se o Brasil uma República, de modelo federativo dual¹¹⁹, laica, com os poderes tripartidos, presidencialista (o Executivo não pôde iniciar qualquer matéria legislativa), sendo o Legislativo bicameral e o Judiciário o árbitro federativo e constitucional por meio do Supremo Tribunal Federal, havendo ainda poder Judiciário estadual. Os municípios não contam com autonomia política ou legislativa¹²⁰. Embora de inspiração norte-americana, a Constituição republicana distancia-se dessa em alguns aspectos. Em primeiro lugar, ao estabelecer um mínimo de quatro deputados por estado, o princípio alencariano¹²¹. Asseguravam-se os direitos individuais (*habeas corpus*, liberdade de imprensa...) e restringia-se a participação da União nos negócios dos estados. Estes tinham autonomia administrativa, financeira e política. Podiam organizar-se da forma mais apropriada segundo suas Constituições¹²² e a União só teria a prerrogativa de intervir em caso de invasão estrangeira, ou de outra unidade federada, garantir a forma republicana e federativa, restabelecer a ordem nos estados mediante solicitação dos mesmos e para assegurar a execução de leis federais. Garantia ainda o direito dos estados de armarem suas milícias sem impor nenhum tipo de limitação quanto à quantidade ou qualidade dos armamentos das mesmas¹²³. Na sua

¹¹⁸ Leal (1915:221) chama a atenção para alguns aspectos da nova Constituição que já estavam implicitamente colocados na forma em que se deu a convocação da Assembléia Constituinte, como número de deputados ou regulamento eleitoral. Nos dizeres do autor, “o governo não considerava sua obra um projeto, mas a própria Constituição”.

¹¹⁹ Na opinião do prof. Zimmermann (1999:297), “É, enfim, apenas com a queda do Império em 15 de novembro de 1889, decorrente da proclamação da República pelo marechal Deodoro da Fonseca, que a Federação pôde definitivamente se estruturar no Brasil. A derrocada final do Império deveu-se, portanto, mais ao sentimento federativo do que propriamente ao verdadeiro sentimento republicano”.

¹²⁰ Leal (1978:101-103) desenvolve o argumento de que a não-autonomia dos municípios era a forma de garantir às oligarquias estaduais, na figura de seu governador, ascendência sobre os coronéis locais.

¹²¹ Nicolau (1997) comenta essa situação e deixa bem clara sua posição quanto ao tema nas primeiras linhas de seu artigo “Uma das principais patologias dos sistemas representativos das democracias contemporâneas é a não-proporcionalidade entre a população (ou eleitorado) de uma determinada circunscrição eleitoral e seu número de representantes na Câmara dos Deputados”. Essa posição conflita com a de Santos e Schmitt (1995:51): “a tradição brasileira, ao contrário da americana, nunca foi a do perfeito equilíbrio dos Estados na Câmara dos Deputados, mas a do prudente e alencariano [referindo-se a José de Alencar, que no final do século XIX pregava a não representação proporcional segundo os preceitos matemáticos] estabelecimento de faixas e limites para as representações das maiores e das menores unidades federadas”.

¹²² Condição essa que foi levada a extremo pelo estado sul-rio-grandense, que concentrou a atividade legislativa no Executivo, reduzindo sua Assembléia Legislativa a órgão homologador de orçamentos e permitindo a perpetuação da administração do estado através da recondução à chefia de governo sem limite.

¹²³ Zimmermann (1999:302-5) comenta o arranjo constitucional de 1891. Sobre ele, também se pode consultar, em especial para uma abordagem federativa, Miller Netto (1999).

relação com a sociedade, o Estado mantém as regras herdadas do Império para a extensão do direito de voto. Votam homens, maiores de idade e alfabetizados¹²⁴.

Em termos tributários, mantém-se a estrutura de impostos do Império¹²⁵. As receitas, tanto de estados quanto da União, são fortemente dependentes do mercado externo. Pelo lado da União, o imposto sobre a importação responderá por mais de 2/3 de sua receita¹²⁶. Estados são dependentes em quase 4/5 dos impostos de exportação, cabendo-lhes também outros impostos¹²⁷. A qualidade dos tributos é baixa (eminentemente indireta), bem como a carga tributária limitada (em torno de 10% do PIB em 1900). Não existem mecanismos de cooperação entre União e estados¹²⁸, o que leva estes a possuírem baixa capacidade de exportação, a enfrentarem situação falimentar e estarem sujeitos a pressões do poder privado, da União ou de outros estados, como veremos a seguir.

Nessas condições iniciais, fermentou e se desenvolveu a quarta característica desse período, ou seja, uma crise financeira até então sem precedentes na história independente do país. Como vimos inicialmente, a República nasce preocupada demasiadamente com seus credores. Embora se propusesse a ser uma boa pagadora, o medo reinante nos meios financiadores do Brasil de que a repúblicação levasse a fragmentação levou a uma corrida por resgate de títulos da dívida e à cessão de empréstimos internacionais¹²⁹. A essa situação externa soma-se a necessidade imposta pela abolição da escravidão para a ampliação do meio circulante, a fim de atender às

¹²⁴ Isso implicará uma base de recrutamento de eleitores extremamente estreita, chegando ao máximo de 5,7% do total da população em 1930 (Love, 1975:125).

¹²⁵ Maiores informações sobre a genealogia dos impostos no Brasil até o final do século XX podem ser encontradas em Varsano (1999).

¹²⁶ Ao governo central coube privativamente o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios e telégrafos federais. Mantinha o direito de criar novos tributos.

¹²⁷ Aos estados, foi concedida a competência exclusiva para decretar impostos sobre a exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições concernentes a seus correios e telégrafos. Quanto aos municípios, ficaram os estados encarregados de fixar os impostos municipais, de forma a assegurar-lhes uma mal definida autonomia. Mantinham o direito de criar novos tributos.

¹²⁸ Essa capacidade tributária interestadual foi foco de disputas de protecionismos e guerra fiscal. O caso do conflito Rio Grande do Sul-Pernambuco nesse caso é emblemático, como demonstra Love (1975:120). Nessa oportunidade, o RS tributou a aguardente pernambucana “importada”, recebendo em troca uma nova tarifação do charque no estado nordestino. Essa capacidade tributária interestadual será também responsável por indispor, dificultando sua ação coordenada no Congresso Nacional ou diretamente frente à União, os estados periféricos.

¹²⁹ Mesmo empréstimos já acertados pelo gabinete de Ouro Preto se tornam de difícil resgate diante de posições como as dos Rothschilds, que negam a entrega das últimas prestações de empréstimo de 5.000.000 £ alegando que o contrato fora assinado com o Império (Carone, 1978:104).

necessidades crescentes da massa de salários. Essa dupla situação levará o governo, ainda provisório à época, a dar continuidade às políticas emissionistas dos gabinetes de João Alfredo e Ouro Preto¹³⁰. A mudança do contexto internacional, entretanto, tornava essa transição monetária de uma base restrita para uma base ampliada de difícil sustentação. Pressionado, o ministro Rui Barbosa opta pela alternativa econômica encontrada pelos EUA em 1863 (economia mais sólida e com um governo com crédito internacional), de lastrear a moeda nacional não nas reservas metálicas do país, e sim em títulos governamentais, e autoriza, decreto de 17 de janeiro de 1890¹³¹, três bancos emissores: na Bahia, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul¹³².

Essa estratégia visava dotar o país de um sistema de crédito capaz de financiar a atividade produtiva, carência histórica do país, que até então tinha seu sistema financeiro voltado para assistir às necessidades do Tesouro. Todavia, não será ainda o momento em que os produtores contarão com um sistema financeiro para auxiliá-los. Mais tarde, essa escassez de alternativas de financiamento irá levar o governo à intervenção para a sustentação do café. Pressões regionais levam o ministro da Fazenda a duplicar o número de bancos emissores e a assim dar início à maior expansão monetária já vivida até então¹³³. A situação rapidamente transforma-se em uma bola de neve, necessitando de novas emissões. À crise econômica, conhecida como “encilhamento”, somam-se as crises políticas e o desgaste governamental¹³⁴, que por fim leva ao golpe da Bolsa e à reviravolta nos estados provocada pela política

¹³⁰ A continuidade na política financeira é acompanhada pela permanência da estratégia de desenvolvimento adotada no Império, ou seja, eminentemente exportador (Cano, 1985).

¹³¹ Como veremos adiante, esse ato será motivo de crise política, uma vez que o governo provisório deliberava sob o regime de responsabilidade coletiva e o decreto em questão foi editado sem a consulta do ministério. Daqui resultará a primeira baixa no ministério de Deodoro da Fonseca, com a saída de Demétrio Ribeiro.

¹³² Esses bancos ganham direito à gratuidade de terras devolutas, à preferência na construção de estradas de ferro, à exploração de minas e à fundação de estabelecimentos comerciais (Carone, 1978).

¹³³ O volume de dinheiro que circula na economia salta 50% em um ano, ao passo que o câmbio se desvaloriza em quase 20%. Em dez anos, a cotação da moeda brasileira vai de 26 d. em 1890 para 8 7/32 d na virada do século. Isso com uma balança comercial favorecida pelos atrativos preços do café.

¹³⁴ Episódios autoritários, traços patrimoniais e favoritismos da nova administração (pensão para familiares de ministros, elevação de todos os ministros ao generalato, condecorações militares tendenciosas, abonos a funcionários do ministério da Guerra) favoreceram o desgaste em que o chefe de Estado foi progressivamente se envolvendo. Tal como o proclamador da Independência, D. Pedro I, o generalíssimo Deodoro da Fonseca não soube evitar o desgaste de sua imagem em meio à política ordinária do ministério. As ações equivocadas de Rui Barbosa (ministro da Fazenda/ Encilhamento), Benjamin Constant (ministro da Guerra/ soldado político) ou Quintino Bocaiúva (ministro de Relações Exteriores/ Tratado das Missões) foram todas apoiadas por ele. Como se não bastasse, envolveu-se diretamente em políticas de favorecimento de amigos (construção do porto de Torres), não só desgastando a sua imagem como promovendo a cisão das forças que estruturavam o ministério. Cada vez mais os militares tomarão o comando do Estado, negligenciando as forças civis, notoriamente o organizado PRP.

florianista. Esse quinto ponto talvez seja o mais importante da herança republicana pré-federativa deixada para o primeiro federalismo. Embora não possa ser delimitado rigidamente como herança florianista, pois em parte dos estados a consolidação oligárquica tardou um pouco mais, é em seu governo que as oligarquias estaduais são articuladas, ainda que de forma incipiente, como sustentáculos do poder da União.

Como vimos, as oligarquias regionais se formarão nos estados e se assenhorarão da atividade governativa por meio de uma série de relações com o poder privado, por intermédio dos coronéis que se articulam com o Estado como agentes (*brokers*) diante das populações carentes¹³⁵. Floriano será o primeiro presidente a entender a importância de contar com o apoio oligárquico para se manter no poder. Será também o primeiro a estabelecer uma aliança com as máquinas estaduais mais fortes e a manipular o que se passa nas mais fracas. Assim “estará dormindo”, parafraseando seu antecessor, diante da ação do PRP frente ao governador Américo Brasiliense. Este, como governador legal, solicita à União apoio das Forças Armadas contra qualquer rebelião em seu estado¹³⁶. Durante alguns dias, o apoio do Exército se faz presente, sendo logo retirado a pretexto de remanejamento. Em seguida à retirada do apoio federal, surge um movimento armado que leva o governador à renúncia. O novo governador, Cerqueira César, dissolve o Legislativo estadual e, diante da omissão da União, convoca nova constituinte. Em seguida, passa a governadoria ao sucessor legal, Bernardino de Campos. A partir de então, o domínio do PRP será total no estado. Esse domínio será interessante para Floriano, que passa a contar com o apoio decisivo do PRP e do estado de São Paulo, que logo se arma como uma força pública capaz e bem equipada¹³⁷.

Passemos, agora, à caracterização do primeiro federalismo em sua geração (período) fundacional. Visto do alto, é um momento de experimentação e construção.

¹³⁵ Leal (1978:20): “... concebemos coronelismo como o resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada [...] por isso mesmo, o coronelismo é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais..”.

¹³⁶ Brasiliense sabia o destino que lhe reservava. Como dissidente do PRP, fora nomeado governador por Deodoro. Nessa oportunidade, teve que enfrentar mais de mil homens armados liderados por Prudente de Moraes que queriam depô-lo. O insucesso da ação é que levou o PRP a uma atitude mais coordenada e de longa duração.

¹³⁷ Esse apoio se verificará, por exemplo, quando no Rio Grande do Sul a crise política tomar dimensões ameaçadoras para o próprio governo Floriano, e o estado de São Paulo doar a fundo perdido créditos, além de ceder equipamentos de sua força pública à União. Para maiores esclarecimentos ver Kugelmas (1986:62).

A fase pré-federativa deixara um legado pesado que precisaria ser revisto. Fazia-se necessário pacificar o país, impor a autoridade civil a um oficialato – que, sob o pretexto do soldado-político de Benjamin Constant, mobilizava as suas guarnições em proveito próprio - e às custas da autoridade e finanças do estado, reverter uma política monetária inflacionária e um desequilíbrio financeiro monstruoso da União, além de garantir ao governo federal a governabilidade “necessária” (o que vale dizer “necessária” segundo quem a propõe). O café não era problema em função de seu preço internacional atrativo, que será abalado pontualmente na safra de 1906-7¹³⁸.

A essa ordem de problemas foram dadas as seguintes soluções: a pacificação foi orientada pela vontade política do presidente Prudente de Moraes, que assumira, em meio a um conflito que opunha Gaspar Silveira Martins (Partido Federalista), partidário de um regime parlamentarista, e Júlio de Castilhos (PRR), chefe político do repúblicanismo positivista gaúcho. Anos antes, Floriano Peixoto, de forma pragmática, soubera tomar partido da situação, apoiando o PRR, ainda que seu líder tenha dado sustentação ao golpe de 3 de novembro, o Golpe Lucena. Assim, a União financiou, sem receber qualquer satisfação em troca, boa parte dos custos militares contratados *pelo governo gaúcho* -como soldo, equipamento, deslocamento de tropas-, que a essa época começa a organizar uma poderosa milícia estadual¹³⁹. Além disso, fez contato com países limítrofes para a apreensão de cargas destinadas aos insurretos. Esse ônus, que em entes federativos dependentes, como veremos, será na maior parte das vezes deixado por conta do próprio governo estadual, foi assim socializado por intermédio de uma política macroeconômica emissionista e de incentivos ao Exército que oneravam a União, levando-a a uma situação periclitante ao fim do governo do marechal-de-ferro. Desse modo, será a determinação pessoal do presidente Prudente de Moraes em ceder o necessário para não perder o imprescindível, e assim ampliar a base de sustentação do governo federal que garantirá o cessar fogo.

¹³⁸ Kugelmas (1996:121 e 139) mensura a safra de 1906-7 em 20 milhões de sacas, frente a uma média anual de 11 milhões nos três anos-safra anteriores, havendo em estoque aproximadamente 9,5 milhões de sacas.

¹³⁹ Mais adiante, a milícia gaúcha passará a desempenhar papel concorrente à força militar brasileira, fazendo barreiras e revistas nas fronteiras, alistando desertores das guarnições do Exército, equipada, fardada e organizada tal como as forças armadas de uma nação. Essa situação levou o general Silva Teles a lançar um manifesto, denunciando o que chamou de “Exército policial” que estaria se preparando para “dar o grito de separação do estado”. Diante disso, Júlio de Castilhos passa a pressionar a União, inicialmente sem sucesso, pela transferência do general para outro estado.

A recondução dos militares à caserna e sua subordinação à autoridade civil constituída foram, por outro lado, obras mais demoradas, mas que também se iniciaram com a presidência paulista. A começar, a própria posse de Prudente de Morais foi “garantida tacitamente” pela permanente mobilização de batalhões patrióticos em São Paulo sob o comando de Bernardino de Campos, governador do estado. Esses batalhões mobilizados para defender o estado da revolução Federalista não foram desmobilizados, como seria de se esperar, logo que a ameaça sul-riograndense desapareceu. Não seria o florianismo capaz de sustentar fogo em mais um *front*. Em seguida, o conflito de Canudos e as seguintes derrotas impostas pelos “fanáticos monarquistas”, bem como a divulgação pela imprensa, agora livre, de execuções sumárias e favorecimentos (antecipação de soldos e gratificações, promoções segundo critérios políticos...) por parte de florianistas ajudam a refrear os ânimos dos mais exaltados. A ação da parcela legalista do Exército, bem como a morte do marechal em 29 de junho de 1895 também são responsáveis pelo início dessa desmobilização política da oficialidade. O ato final desse combate vem por iniciativa dos próprios militares em 1907 e 1915, com a reforma do Exército em prol de sua profissionalização. Como que por ironia, será a partir dessa tentativa de racionalização/ burocratização do Exército que surgirá um segundo movimento militar, desta vez orientado pela baixa oficialidade, como veremos adiante.

A reconstrução financeira, todavia, talvez seja a obra mais famosa dos governos paulistas à testa da União. As reformas financeiras iniciadas pelo ministro da fazenda Rodrigues Alves (cortes orçamentários, metalização e elevação dos impostos aduaneiros - taxa ouro -, troca de títulos da dívida pública, retração da base monetária, arrendamento da malha ferroviária federal) não foram suficientes para reverter o quadro calamitoso herdado do presidente militar. Diante da iminência da moratória, que significava um atentado à própria soberania nacional à época, negocia-se um acordo de realocação da dívida externa (*funding loan*) e um socorro financeiro de 10.000.000 £ a 5% a.a., pagáveis em 63 anos, com carência de 13 anos (início em 1911 e termino em 1961)¹⁴⁰. Com essa brutal injeção de recursos financeiros é que a

¹⁴⁰ Kugelmas (1986:111) enfatiza esse aspecto bem como a baixa condição de barganha dos negociadores brasileiros, fatos muitas vezes ignorados por analistas. Por outro lado, essa mesma condição de solvência será responsável pela maior dependência do mercado de crédito internacional, elementos desestabilizante das contas externas pós-1929.

União pôde retomar sua capacidade de investimentos a partir do governo Campos Sales.

Por fim, a governabilidade será assegurada por uma constante renovação de acordos pontuais. Inicialmente com o PRF de Glicério, depois na política dos governadores centrada no domínio da Comissão Verificadora de Poderes e na política do café-com-leite consolidada em Ouro Fino. Destaque-se, ainda, a melhor definição da vice-presidência nos arranjos quadrienais. A oposição oferecida pelos vice-presidentes, com a exceção dos mineiros, nesse período, funciona como elemento contestatório da autoridade dos esquemas de poder, o que é indicativo de sua participação contingente e provisória, e acaba reservando o cargo a elementos mais “leais” às articulações vigentes. Os mineiros, resguardados por um forte partido regional, não precisam contestar a ordem estabelecida, preferindo, antes disso, rearticulá-la a seu favor. Essa situação é melhor vista nas intervenções do baiano Manoel Vitorino no governo de Prudente de Moraes e do pernambucano Rosa e Silva no quadriênio de Campos Sales, onde ambos romperam com seus titulares. Afonso Pena, vice de Rodrigues Alves, espera a sua ascensão discretamente, bem como Wenceslau Brás, vice de Hermes da Fonseca. Nilo Peçanha, agraciado com a morte de Afonso Pena, não se propõe a tanto. Logo ao assumir posiciona-se contrário às alianças precedentes com São Paulo e busca canalizar a presidência para conquistar a governadoria carioca.

Dessas estratégias, a primeira, a consolidação de um partido nacional para dar sustentação ao governo federal, foi a menos eficaz, ainda que reaplicada quinze anos mais tarde. Essa primeira tentativa surge como estratégia antiflorianista para angariar apoios regionais para uma candidatura civil à presidência, no caso Prudente de Moraes. Essa articulação não fora tão bem sucedida em sua estruturação quanto na consecução de seu objetivo. A eleição de um civil era não só um desejo da classe política, como também uma necessidade perante os credores internacionais, que temiam aventuras militaristas e seu risco caudilhesco, que poderia promover a fragmentação territorial e a conseqüente dificuldade de resgate dos empréstimos já

contraídos. O fim, portanto, a eleição de Prudente de Moraes, fora tranqüila. O meio, a construção de um partido nacional, é que já não servia¹⁴¹.

A construção de Francisco Glicério se assentava no compromisso entre as elites regionais que ascenderam sob o florianismo e um governo que se propunha desconstruir o florianismo¹⁴². Essa aliança não encontrava resistência ideológica por parte dos grupos regionais (“as vinte e uma brigadas” de Glicério) que estavam dispostas a colaborar no Congresso e nos estados em troca de benefícios pontuais. Todavia, não estava o novo presidente disposto a atrelar-se a esquemas políticos prévios, entendendo sua ação como construtora, antes de perpetuadora de uma nova ordem. O episódio marcante dessa ruptura será o projeto governamental de anistia aos gasparistas, aprovado pela articulação de Campos Sales à frente dos paulistas¹⁴³. Depois dele haverá cisões, como a da negociação da fronteira com a Guiana Francesa e a segunda revolta na Escola Militar da Praia Vermelha, que se somam à derradeira ruptura entre as partes por conta da eleição do presidente da Câmara. De um lado, o governo federal, apoiado por São Paulo e pressionando dissidências no PRF (como a bancada de Pernambuco, que já se afastara de Glicério), apóia o nome do deputado Artur Rios; de outro, o próprio Glicério tenta manter vivo seu organismo partidário, candidatando-se por ele. Sua derrota significará a ruptura partidária entre a ala Concentração (situacionista, encabeçada pela bancada paulista) e, Republicanos

¹⁴¹ Faoro (2001:639-40): “O partido federal será, nessa estrutura [adiante examinada] a expressão da crise do comando presidencial ou a indecisão do foco de poder. O PRF será a provisória tentativa de controlar Floriano Peixoto e de submeter Prudente de Moraes, ambos devorados pelo desencontro das suas correntes de sustentação. A seguir, em 1905, forma-se o *Bloco* ou *Coligação*, agrupamento parlamentar, sob a liderança de Pinheiro Machado, destinado a impedir que Rodrigues Alves indique seu sucessor. A Coligação não consegue transformar-se em partido- Afonso Pena voltará ao exercício pleno de seus poderes, com a aguerrida base parlamentar de seu *Jardim de Infância*, rompido por ingênita fraqueza de um chefe sem sólida base regional. Frustrado será o Partido Republicano Liberal, que durará enquanto durar a Campanha Civilista (1909-10), como frustra morrerá a Reação Republicana, manto da propaganda pela candidatura de Nilo Peçanha (1922), papel que caberá em 1929 à Aliança Liberal. O PRC, fundado em 1911, que perecerá com Pinheiro Machado, não consegue fazer o sucessor de Hermes da Fonseca. Fracassados os sistemas partidários, a realidade incontestável será a do presidente da República, conjugada aos governadores, num influxo recíproco, que acentua a força do primeiro, quando um grande estado nele se encarna”.

¹⁴² Kugelmas (1986:66) “Em última análise, havia ocorrido um confronto entre duas estratégias: Glicério buscara congelar o quadro de alianças estabelecido no período presidencial de Floriano Peixoto e fazer da direção partidária o fulcro da condução política. Prudente desejava ter as mãos livres para construir, a partir da presidência, um sistema flexível de alianças que dispensasse apoio do florianismo”.

¹⁴³ Desse mesmo período data a tentativa de ereção de dois novo partido nacionais, o PRN (1896) e o PRC (1897), sem expressão. Este último será reavivado em 1909 por conta da candidatura de Hermes da Fonseca, como veremos adiante.

(oposicionista, encabeçada por Glicério, que vê seu prestígio minguar diante da ascensão do líder gaúcho Júlio de Castilhos)¹⁴⁴.

O líder gaúcho manifestara-se contrário ao governo desde as negociações pela anistia dos insurretos rio - grandenses. Pinheiro Machado encabeçava então a proposta da rendição incondicional dos rebeldes em uníssono com os florianistas. Os gasparistas queriam, além de garantias de indenização e não represálias, a intervenção federal no estado para rever a Carta de 14 de julho. A proposta finalmente aceita pelos rebeldes foi a do acatamento a todas as reivindicações da União, salvo a intervenção no estado. A partir desse episódio, os rio - grandenses passam à oposição. Com o crescimento das diferenças entre PRF e governo, Júlio de Castilhos começa a ganhar projeção nacional entre os círculos florianistas e a ala Republicana. É nessa época, já em meio à sucessão presidencial, que se dá o embate entre o general Silva Teles e Julio de Castilhos, que resulta na transferência do general em troca do apoio do estado ao candidato situacionista Campos Sales.

É no governo Campos Sales que o Rio Grande do Sul vai começar sua incursão na política nacional¹⁴⁵. Como sabido, nesse quadriênio, o Executivo federal pactuará com os executivos estaduais uma política de apoio mútuo: a política dos governadores¹⁴⁶. Por esse arranjo, cabe ao Legislativo federal, através de sua Comissão Verificadora de Poderes, reconhecer ou não a eleição de candidatos a cargos federais, aplicando-se a mesma lógica aos legislativos estaduais em relação aos cargos regionais e locais. Desse modo, as oligarquias detentoras do poder de estado durante as eleições para a Câmara e o terço do Senado em 1900 encontram mais um

¹⁴⁴ Nos dizeres de Faoro (2001:635), “O presidente quer o confronto direto e último entre o Partido Republicano Federal e sua autoridade. Telegrafa a Campos Sales: ‘Representação S. Paulo precisa escolher entre governo com ordem e Glicério com a anarquia militar’. Dirige-se, no mesmo sentido, aos governadores de Minas Gerais, Pernambuco e Bahia – nesse apelo direto estava quebrando o sistema partidário de intermediação: o presidente só reconhece os chefes estaduais. [...] Francisco Glicério, seduzido pelo preço da luta, apoiado por um líder já em ascensão, Pinheiro Machado, joga na contenda o bastão de marechal – joga e perde. Agora, depois de escaramuças nos alojamentos do Exército e da marinha, procuram os vencidos reorganizar os apoios estaduais, entre os quais só ocorre um, significativo – o Rio Grande do Sul.

¹⁴⁵ Love (1975:115-143) mostra a relevância do estado do Rio Grande do Sul em termos eleitorais, tradição militar, força pública, PIB agrícola e industrial.

¹⁴⁶ Kugelmas (1986:72), comentando a respeito do discurso de Campos Sales: “Mas ninguém sabe melhor que ele que há estados e estados: o contraste gritante entre estados prósperos, com força armada própria e vida política organizada em sólidos partidos simbióticos com a administração estadual, e estados pobres, assolados pelas lutas sem quartel entre as facções, não pode ser mencionado explicitamente, mas vai conduzir e explicar a construção do sistema”.

meio¹⁴⁷ de perpetuarem-se no poder e afastar a ameaça de intervenção federal que paira no ar desde a proclamação da República.

O que se passava então era que a estabilização da República ainda não ocorrera. Havia a ameaça monarquista (que alimentou dois movimentos contestatórios ainda no governo Campos Sales- 1900 no RJ e 1902 em SP), o risco militarista (ao deodorismo seguiu-se o florianismo, responsável pela tentativa de assassinato do presidente Prudente de Moraes, revoltas na Escola Militar de Praia Vermelha), a ameaça de intervenção estrangeira, devido à insolvência financeira, o risco de fragmentação territorial (como na tentativa de independência de Minas do Sul -MG- em 1892, ou ainda no episódio equivalente na região da Princesa -PB-, além dos temores com o excessivo armamento do Rio Grande do Sul demonstrado pelo general Silva Teles) para citar o que se passava na esfera federal. Nos estados o caos é intenso. As oligarquias impessoais estão se consolidando (o PRP, após a dissidência de Brasiliense, sofre novo abalo com o racha de 1901¹⁴⁸; o PRR recentemente conquistou o poder no seu estado e enfrentou a maior guerra civil da história republicana, que devastou a região sul e ameaçou o próprio governo federal; o PRM, que se dissolvera logo após a proclamação da República, consegue em 1897 se reunificar sob o comando de Bias Fortes) e as pessoais vivem em guerra constante diante da incerteza representada pelos coronéis concorrentes, pelas rivalidades com outros governadores, com as ameaças vindas da União, por intervenção ou omissão. A lista de intervenções e derrubadas de governadores é extensa e tediosa, refletindo conflitos locais/ regionais pelo poder¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Leal (1978:229): “Duas falsificações mais importantes dominavam as eleições na Primeira República: o bico de pena e a degola ou depuração. A primeira era praticada pelas mesas eleitorais, com funções de junta apuradora [...]. A segunda metamorfose era obra das câmaras legislativas no reconhecimento de poderes”.

¹⁴⁸ Prudente de Moraes (ex-presidente da República e ex-governador), Cerqueira Cezar (ex-governador), Alfredo Guedes (Deputado federal e membro da Comissão Central do PRP), Alfredo Gordo (Deputado federal), Guimarães Júnior (senador e membro da Comissão Central do PRP), Ferraz Sales, Júlio Mesquita, entre outros nomes de primeira grandeza do PRP, abandonam-no e fundam o Partido Republicano Dissidente de São Paulo.

¹⁴⁹ Para os interessados pode-se destacar o período de Floriano Peixoto, uma vez que o de Deodoro da Fonseca na maior parte as intervenções estava legitimadas pela não constitucionalização do país ou do estado, onde houveram intervenções brancas ou declaradas em SP, MG, RJ, SC, MT, BA, PE, PB, RN, CE, além da Revolução Federalista que vem em sentido contrário, mas também representa uma ameaça aos governadores – aliás nesse estado houve 18 governadores em menos de quatro anos antes do domínio do PRR. No período de Campos Sales apesar da determinação federal em não intervir nas disputas regionais se não for em auxílio do situacionismo, a intervenção acontece de forma branca em favor das alianças oligárquicas de seu ministro das Finanças (Joaquim Murtinho, apoiador de José

Assim, a missão estabilizadora de São Paulo frente à República se completava. A pacificação, consolidação financeira e conseqüente garantia da soberania, e o congelamento das disputas políticas promovido pelo mecanismo diplomador, asseguravam a governabilidade necessária para que o jogo político pudesse se desenvolver. Assim foi confiado ao “*chanceler*” rio-grandense Pinheiro Machado a presidência da Comissão Verificadora de Poderes do Legislativo federal. Por esse instrumento, a estabilização/rotinização das eleições estaduais estava constituída sobre regras claras e objetivas. Pinheiro Machado, entretanto, tinha outros planos para a Comissão que chefiava. Pouco a pouco foi impondo suas convicções aos entes federados periféricos, estimulando o crescimento da oposição na esfera federal, enquanto o situacionismo regional não cooperava¹⁵⁰. Assim, conseguirá, na sucessão de Rodrigues Alves, vetar o nome do governador paulista Bernardino de Campos como candidato, abrindo caminho ao mineiro Afonso Pena¹⁵¹. Esse veto não fora somente uma demonstração de força contra a política paulista. Era também um gesto de independência, frente às ambições presidenciais, que o novo presidente não estava disposto a suportar.

Contudo, o Rio Grande do Sul não era o único novo ator a adentrar o palco. A rearticulação do PRM, sob o comando de Bias Fortes, em 1897, redefinía o peso político do estado. Senhor do maior eleitorado estadual e da maior bancada federal, Minas Gerais passava a ser, agora que agia monoliticamente, valioso suporte às pretensões de solidificação do papel da União como sendo grande o suficiente para se impor aos pequenos estados e fraca o bastante para não ameaçar os entes fortes da federação. Sua estréia, no cenário político nacional dá-se com a sucessão de Campos Sales, em tom caracteristicamente conciliatório, típico da política mineira. Nas sondagens em torno do nome dos candidatos à presidência no quadriênio seguinte, sugere o governador mineiro Silviano Brandão, ao ministro das Relações Exteriores, Antônio Olinto, enviado de Campos Sales, que o vice deveria ser um mineiro. A

Maria Metelo) que da um exemplo de violência e massacre dos opositoristas diante das negativas da União em atender o apelo dos poderes constitucionalmente eleitos do estado de uma intervenção federal.

¹⁵⁰ O folclore político atribui a Pinheiro Machado a frase a seguir em um diálogo com um candidato degolado pela Comissão presidida pelo senador gaúcho. “Menino, tu não serás reconhecido por três razões. A terceira é que não foste eleito”. O caso está relatado em Leal (1978:229).

¹⁵¹ O veto a um quarto presidente paulista foi articulado pelo Bloco, facção majoritária do Senado liderada por Pinheiro Machado. O interesse de Pinheiro Machado em apoiar Afonso Pena derivava da fraqueza que este tinha em seu estado natal, além do desejo comum de alijar São Paulo de um quarto mandato presidencial. Para uma visão sintética do período, ver Souza (1974:217).

presidência de Rodrigues Alves, o terceiro presidente paulista, terá como vice o próprio governador mineiro. Seu líder no Congresso, e conseqüentemente da Comissão Verificadora de Poderes, será mais uma vez Pinheiro Machado. Falecido Brandão, ocupa seu lugar um candidato de consenso do PRM, Afonso Pena. Inicia-se então uma pactuação que somente depois, em 1913, na cidade mineira de Ouro Fino se formalizará: a alternância entre mineiros e paulistas na cadeira presidencial.

No entanto, é no próprio governo de Afonso Pena que se desarticula o ensaio da política do café-com-leite. Inicialmente disposto a não permitir que o mesmo artifício que favorecera sua ascensão (veto gaúcho) pudesse ser usado para obstruir suas ambições, Pena decide enfraquecer o senador gaúcho. Disposto a fazer-lhe frente, o presidente favorece a ascensão de políticos jovens para dominarem cargos – chave, como a presidência da Câmara (Carlos Peixoto -MG), o ministério da Fazenda (Davi Campista) e outros. Desprezados por Pinheiro, esses políticos logo foram designados pejorativamente de “Jardim da Infância”, expressão que acabou consagrada para referir-se ao situacionismo no Legislativo federal em oposição ao Bloco de Machado. A estratégia política de Pena está associada ao prestígio que lhe é confiado pelo governador de Minas Gerais, João Pinheiro, figura que consegue convergir os principais interesses do PRM. Por seu lado, o “*chanceler*” rio-grandense procurará cindir o partido mineiro alimentando intrigas e vaidades.

Nesse sentido que o Bloco ventila officiosamente, ainda em dezembro de 1907, a candidatura de João Pinheiro à sucessão de Pena (que seria em 1910). O objetivo é diminuir a autoridade do Executivo federal, fundamental no sistema presidencialista, transformando-o em um *leme duck*. Por outro lado, Afonso Pena verá seu ministro da Guerra, general Hermes da Fonseca, iniciar uma série de importantes reformas no Exército, objetivando racionalizá-lo e dotá-lo de um senso profissional. Essas medidas rendem ao ministro enorme prestígio dentro e fora dos quartéis e encontram no seu amigo, o senador Pinheiro Machado, um apoio sólido na aprovação de subvenções orçamentárias para o êxito das reformas. Rapidamente reduzido a um *leme duck*, os debates em torno da sucessão presidencial passam a indicar o ministro da Guerra como forte candidato.

Por seu turno, Pena, preocupado em garantir a continuidade de sua política econômica, articula, após o falecimento do jovem governador mineiro no final de

1908, como candidato oficial à sucessão, o ministro da Fazenda, o também mineiro Davi Campista, idealizador da Caixa de Conversão, que servia então para converter as libras emprestadas ao estado de São Paulo por conta da operação valorizadora do café em mil-réis a uma cotação de 15 d, quando o câmbio médio era de 16 3/64 d¹⁵². Conseguindo o apoio do PRP, o nome de Campista começa a ser corroído em virtude da disputa pelo controle do PRM, no qual Bias Fortes, em declarações à imprensa, mostra que a política mineira está rachada. Diante disso, o PRP recua e Hermes da Fonseca cresce¹⁵³. No Legislativo federal, Carlos Peixoto renuncia em função da crise intestina entre PRM e o presidente. Ainda não seria esse presidente mineiro que dobraria o senador gaúcho. Dias depois, falece o presidente da República, dando lugar a seu vice, Nilo Peçanha. Este, preocupado em garantir sua máquina política no Rio de Janeiro, nomeia um ministério pró - Hermes como forma de garantir boas relações com a União nos anos seguintes. Pressionados por Pinheiro Machado, os pequenos estados logo apóiam o candidato militar, que terá a seu favor uma nova máquina partidária nacional, o PRC.

Nascido em novembro de 1909, o novo partido tem como missão tirar da Convenção as articulações sucessórias e prestar apoio ao presidente dentro da forma enunciada pelo próprio um mês antes: “O chefe da nação não faz política, faz administração, apoiando-se nos elementos políticos que representam a maioria da opinião”¹⁵⁴. Simplificando, Hermes da Fonseca administra e Pinheiro Machado faz (*a sua*) política. Sua estruturação legitima a interferência de Pinheiro Machado na política de todos os entes federados periféricos.

Borges de Medeiros aquiesce em ingressar na nova legenda, respeitando-se a autonomia do PRR no estado e o domínio “de um gaúcho” (Pinheiro Machado) no PRC. Será benquistado pelo governo, que garante importantes posições aos seus

¹⁵² Kugelmas (1986:122-30) desenvolve essa questão político-econômica entre União e São Paulo mostrando a complexidade das relações entre ambos e as simplificações em torno da tese da hegemonia paulista na República Velha. Para o autor (1986:129), “Entrincheirados nos recursos políticos e materiais proporcionados pela autonomia federativa, os paulistas iriam defender seus interesse específicos como participantes privilegiados desse complexo sistema de alianças, mas não necessariamente como monopolizadores do centro do palco”.

¹⁵³ Preocupado o PRP, que se comprometera com a candidatura Pena poucos anos, antes se vê agora marginalizado no processo sucessório. Após hesitações, o partido acaba por apoiar Rui Barbosa (BA), que, ao iniciar sua Campanha Civilista (anti-militar), une a classe militar em apoio ao general.

¹⁵⁴ Citado em Love (1975:159). Ainda segundo o autor, tal fórmula fora copiada do modelo rio-grandense, segundo o qual o governador Carlos Barbosa Gonçalves administrava e Borges de Medeiros fazia política.

conterrâneos, a começar pela chefia de polícia do Distrito Federal nas mãos de Flores da Cunha, ou como os ministérios da Justiça, Viação e Fazenda (os três mais importantes, ainda que não ao mesmo tempo ou pelo mandato todo), além da chefia do serviço telegráfico federal (que garantiu informações preciosas a Pinheiro Machado sobre as posições de seus adversários) e de um partidário do PRR para o STF. Dessas medidas resultaram políticas públicas favoráveis aos preceitos da máquina partidária rio-grandense. O ministério da Justiça revogou os direitos especiais que cabiam ao ensino superior federal, do mesmo modo que sua administração tornou-se autônoma. O ministério da Viação ordenou que as ferrovias federais que ligam o Rio Grande do Sul a São Paulo adquirissem carros refrigerados e instalassem depósitos frigorificados. Mais impressionante talvez tenha sido o fato de o porto de Porto Alegre ter sido reconhecido como de competência estadual, ainda que nele circulassem navios estrangeiros e todos os demais nessas condições no país fossem federalizados. O ministério da Fazenda sustentou o valor do mil-réis, bem como uma política de ampliação da infra-estrutura, até a crise de 1913 e a eminência da guerra mundial, que arrastou o país à bancarrota com a rápida retirada de capitais e créditos. Isso obriga o governo a um novo surto emissionista e a negociar, às vésperas da sucessão presidencial, um segundo *funding loan* (15.000.000 £) em condições idênticas ao primeiro.

Essa política pré-1913 agradava a São Paulo, não por desejo do presidente, mas por condições favoráveis do mercado internacional, pelas quais o ingresso de moeda forte sustentado pelo estado possibilita uma maior liquidez à União. O café ampliava seu preço internacional e a variação cambial garantia crescentes rendas em mil-réis¹⁵⁵. No que dependia do governo federal, havia uma clara vontade de intervenção no estado, que chega a formar batalhões patrióticos (a força pública paulista concentrava em seu diminuto território equipamentos equivalentes aos do Exército, além de 1/3 do efetivo federal espalhado em todo o país) para precaver-se contra a ação revanchista de Pinheiro Machado e dos militares. A intervenção, por fim, é evitada pela habilidade política do PRP, que elege Rodrigues Alves para governador. O ex-presidente era amigo de Hermes, sustentara-o politicamente em

¹⁵⁵ A saca de café (60 Kg) valoriza-se sucessivamente no governo Hermes, entrando em declínio a partir da crise de 1913 (1910= 2,74 £ ou 39,6 mil-réis/ 1911=3,58 £ ou 53,9 mil-réis/ 1912= 3,85 £ ou 57,8 mil-réis/ 1913= 3,07 £ ou 46,1 mil-réis/ 1914= 2,39 £ ou 39 mil-réis), citado em Kugelmas (1986:165).

momentos difíceis no passado e promovera-o ao generalato, de modo que a ação do presidente-administrador acaba por influenciar sua “coordenação” política. Minas Gerais não tinha razões para se desentender com o presidente, uma vez que o estado fora preservado de atritos com as forças da União, tinha acesso a verbas federais e preparava-se para uma reconquista da presidência, como veremos mais adiante.

Porém, mais uma vez, as pretensões rio-grandenses serão obstadas pelo (re)ingresso de um ator à cena. A ascensão do general Hermes da Fonseca não se fez desvinculada da pretensão da classe militar de intervir na política dos estados. Em Pernambuco se dá, talvez, a mais significativa intervenção. Nesse estado, o oligarca dominante é Rosa e Silva, político apoiador de Hermes da Fonseca em 1910 e concorrente de Pinheiro Machado na capitalização das posições nacionais dos pequenos estados, que impõem governadores através de seu domínio das mesas apuradoras e da Comissão Verificadora de Poderes do estado. Logo nos primeiros meses do novo governo federal, começam a circular boatos de que a oposição a Rosa e Silva estaria sendo armada pelo oligarca Euclides Malta (AL). Em seguida, o ministro da Guerra, general Dantas Barreto, lança-se candidato pelo PRC-PE diante do silêncio de Pinheiro Machado e de Hermes da Fonseca. Sentindo seu domínio ameaçado, o próprio Rosa e Silva decide candidatar-se a governador, em substituição a seu correligionário Herculano Brandão. Aproveitando-se da Constituição estadual, força a renúncia do então governador para antecipar as eleições (5 de novembro de 1911), que, nesses casos, devem realizar-se em 60 dias. Controlando a máquina estadual, Rosa e Silva elege-se, mas não assume. Diante dos primeiros resultados, o Exército apóia manifestações populares anti-oligárquicas na região. Os enfrentamentos crescem de intensidade, a União se nega a intervir no estado, mesmo diante do descontrole da ordem pública e da ameaça às instituições republicanas. Por fim, o governador interino renuncia e Dantas Barreto assenhora-se do estado (19 de dezembro de 1911).

Esse foco se espalha por diversos estados do norte-nordeste, e entre dezembro de 1911 e abril de 1912 é a vez do Ceará. Lá o domínio dos Acioli pode ser remetido ao governo Floriano Peixoto. A “salvação” inicia-se com a candidatura do coronel Rabelo (amigo de Dantas Barreto e chefe do Estado Maior da Região Militar). Ciente do que se passou em Pernambuco, Nogueira Acioli arma as forças públicas, contrata jagunços e prepara-se para o combate. Militarmente vencido (em janeiro é sitiado por

mais de mil homens no palácio governamental), renuncia junto de seu vice, passando o poder a um governador interino até as eleições de abril. Fugindo do Ceará, Acioli reúne-se com Pinheiro Machado e Hermes da Fonseca e planeja a reconquista do estado. Essa se daria por intermédio de uma segunda candidatura militar, representada pelo general Fontenele. Embora a campanha tenha transcorrido pacificamente desde a renúncia de Acioli, o fato é que os cargos - chave para a vitória eleitoral estavam naquele momento nas mãos dos salvacionistas, que legitimam seu domínio com a eleição do coronel Rabelo.

Destino mais feliz não terá o domínio oligárquico dos Malta em Alagoas. Nesse estado, Euclides Malta domina a política, reelegendo-se e massacrando fisicamente a oposição. Esta se articula em torno do coronel Clodoaldo da Fonseca (parente do presidente), e, logo nas primeiras manifestações pacíficas, é atacada pelo situacionismo. O revide é imediato e de alta intensidade, ainda que Hermes da Fonseca não apóie a ação oposicionista. Auxiliado por algumas degolas de Pinheiro Machado, a “salvação” avança diante das negativas de intervenção federal no estado solicitada pelo governador Euclides Malta. Isolado, Malta renuncia e, sem concorrência, o coronel Fonseca assume a governadoria.

O estado da Paraíba, todavia, terá destino menos proveitoso para os salvacionistas. Lá a oligarquia é a família Machado e a oposição aglutina-se ao redor do coronel Rego Barros. Ciente do que se passa, o governador João Machado e o patriarca Álvaro Machado ajustam com Eptácio Pessoa, líder oposicionista ligado a Pinheiro Machado, uma solução negociada. Hermes da Fonseca transfere o coronel Rego Barros para o Mato Grosso e, em troca, os Machado retiram-se da sucessão do estado, permitindo a ascensão de um *tertius* (Castro Pinto). Em 1916 será a vez de o grupo oposicionista encabeçado por Francisco Camilo de Holanda tomar o Executivo.

Piauí assiste nova salvação fracassada. O coronel Carvalho (oposição) vê fracassar a tentativa de forçar intervenção federal pró-oposição, em virtude da duplicata de Assembléias Legislativas. A ação de Hermes da Fonseca e Pinheiro Machado é em defesa do oligarca Miguel Rosa.

Esses conflitos refletem a ascensão do Exército como força política autônoma, de um lado, e a determinação do presidente de não fazer uso do Exército para questões

políticas de outro. A posição presidencial é compartilhada por Pinheiro Machado, que vê nas “salvações do norte” o florescer de um foco de poder concorrente. Diante do recuo de São Paulo (primeiro abdicando da sucessão de Rodrigues Alves, pelo veto gaúcho, em prol do mineiro Afonso Pena, seguida da derrota eleitoral de Rui Barbosa, e, por fim, acuando-os em seu próprio estado) e da fragmentação política em Minas Gerais (vencidas as tentativas de perpetuação de Afonso Pena e seu “jardim da infância” perante a habilidade do senador rio-grandense), só restaria o Exército para impedir sua chancelaria (não mais no sentido francês do termo, e sim em sua conotação germânica). A situação parece tornar-se um confronto explícito diante da candidatura do ministro da Guerra, general Mena Barreto (sucessor de Dantas Barreto) ao período governativo de 1913-18 no Rio Grande do Sul, sua terra natal. Diante dessa ameaça, antes de alguma reação de seu *staff*, o próprio Hermes da Fonseca pressiona a renúncia do seu ministro da Guerra da pretensão política regional.

A reação de Pinheiro Machado se dá com o fracasso da ampliação das salvações e sua reversão onde já se consolidara. Mena Barreto é forçado a renunciar o ministério da Guerra em prol do general Albuquerque. No Ceará, o coronel Rabelo encontra dificuldade em manter unida sua base de apoio. Diante do racha, a oposição pede o *impeachment* do governador. Este responde perseguindo os deputados oposicionistas que, por ação do STF (e do Executivo federal), têm garantido seu direito de reunião. Formam-se batalhões patrióticos para dar sustentação ao governador. Do lado da oposição, os coronéis mobilizam seus jagunços, o padre Cícero legitima o movimento, dando-lhe respaldo religioso, e Acioli volta ao estado para encabeçar *sua* guerra de reconquista. Iniciada em dezembro de 1913 a “guerra” se estende até março do ano seguinte e só acaba diante da intervenção federal (que impedirá o auxílio dos demais estados da Confederação do Norte), que pacifica o estado, abrindo as portas para a ressurreição política de Nogueira Acioli. O episódio evidencia o fato de que a aliança entre governadores salvacionistas e civis do Amazonas, Pará e Bahia na Confederação do Norte não tem força suficiente para vencer o potencial conjunto dos entes fortes da federação, servindo antes para pender a favor ou contra a política desses grandes estados, quando divididos.

Consequência da intervenção no Ceará foi a contraposição das forças armadas ao governo federal. O Clube Militar e Clube Naval manifestam-se pró - Rabelo¹⁵⁶, o que leva Hermes a decretar estado de sítio entre 4 de março e 30 de outubro de 1914 e impede maiores investidas de Pinheiro Machado contra outros estados.¹⁵⁷ A gravidade da situação traz o apoio de Minas Gerais e São Paulo ao governo, como forma de garantir as eleições presidenciais que se anunciam. Na verdade, o legalismo dos grandes estados está acompanhado do pacto de Ouro Fino, celebrado no ano anterior, que estipula a consulta mútua entre os dois estados para a sucessão presidencial, o que implicará a oficialização da política do café-com-leite.

Pinheiro Machado, porém, está disposto a consolidar sua chancelaria (na acepção germânica, tão cara a Hermes da Fonseca), e faz os preparativos para a sua candidatura presidencial, angariando o apoio de diversos estados (AM, MA, CE, RN, SE, SC, RS), ainda que indispondo-se com outros (PA, PE, AL, PR) e diante do silêncio de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia. Os grandes estados articulam uma candidatura comum. Primeiro investem em Campos Sales (político de consenso que, embora paulista, tem bom trânsito junto ao líder do PRC), que, falecendo será substituído por Wenceslau Brás tendo como vice Urbano Santos (PRC-MA, tributário do senador gaúcho). O PRC-RS ganharia ainda a pasta da Justiça, o que leva Pinheiro Machado a apoiar o candidato mineiro.

O novo governo representará um momento de passagem da primeira para a segunda geração do primeiro federalismo. Vários elementos apontam para essa interpretação transicional. A morte de Pinheiro Machado e a rearticulação da aliança PRP-PRM, a maior participação do PRR nos ministérios, mas já sem pretensões diretas, o fim das pretensões dos entes federados periféricos de se constituírem como força política autônoma, bem como o retorno dos generais à caserna, ao passo da saída dos sub - oficiais, primeiro os sargentos e em seguida dos tenentes. Em uma palavra, se podemos ver a primeira geração como um período de experimentação e

¹⁵⁶ Carone (1977:304), fala em apoio oficial a Rebelo. Versão radicalmente distinta é dada por Love (1975:172) afirmando que os apoiadores de Rabelo, os chamados partidários de Mena Barreto, foram expulsos da agremiação.

¹⁵⁷ Caso clássico foi a aliança anti-Dantas Barreto feita entre os antigos adversários Pinheiro Machado e Rosa e Silva, que resultam no reconhecimento da eleição senatorial do segundo pelo primeiro em que pese o resultado eleitoral que conferia uma proporção favorável ao candidato situacionista de 7:1. Caso contrário se deu no Rio de Janeiro onde os antigos aliados Nilo Peçanha e Pinheiro Machado se digladiam pela legitimação da eleição para governador onde, por fim, o STF possibilitará a conquista do cargo pelo ex-presidente.

consolidação de um esquema de poder centrado nos estados, cujo ponto culminante foi a sua oficialização em Ouro Fino, agora será a vez de sua crise endógena precipitada pela depreciação do preço internacional do café, que demanda constante dispêndio federal na estabilização do produto e que acaba por favorecer a emersão de uma força centrípeta com a reforma de 1926 e o tenentismo.

Wenceslau Brás eleito, terá como missão fazer o que Afonso Pena não foi capaz: anular Pinheiro Machado, recuando as pretensões rio-grandenses às margens do rio Mampituba. Desgastado pela exposição extensiva e pelas inimizades cultivadas com generosidade, Pinheiro acaba facilitando o objetivo do presidente. A imprensa carioca hostiliza o senador, e passam a ser freqüentes os tumultos à entrada e saída desse do Congresso Nacional. O assassinato do parlamentar gaúcho será um marco na política do primeiro federalismo. Com ele, morrem as ambições de o Rio Grande do Sul dirigir a política nacional no primeiro federalismo. Também sucumbem as estratégias que não contemplam uma ação consentida entre PRP e PRM, senhores da República. Não haverá mais partidos nacionais ou alianças de entes federados periféricos contestadores do domínio dos estados do sudeste. O único foco político autônomo que terá força serão os suboficiais, mas esses não estarão interessados em reagrupar as peças do tabuleiro a seu favor, e sim a alterar o jogo.

Isso não vai querer dizer que a aliança do café-com-leite funcione de forma precisa e independente dos demais atores. Seu reverso seria mais verdadeiro. A liderança diretiva tomada por esses estados se deve antes à vigilância e à prudência na relação com possíveis competidores. O próprio Rio Grande do Sul será tratado assim. O embate que culminou com o extermínio físico do senador gaúcho não significou seu colapso simbólico ou político. O estado continuou sendo um *player* na política nacional. Embora destituído de seu representante nacional e, apesar da resistência de Borges em relação a sua participação pessoal direta, o PRR estava disposto a se fazer ouvir e a resguardar seus interesses regionais de competência federal. Isso poderá ser confirmado pela análise da composição ministerial¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Mais uma vez, apoiamo-nos em Love (1975:130), que demonstra a participação dos estados nos ministérios no período pré e pós 15 de novembro de 1910. Mesmo trabalhando com um marco cronologicamente mais avançado (por necessidade arbitrariamente situado após o governo Hermes da Fonseca, embora não possa ser datado de forma precisa), constatamos que as modificações decorrentes

Essa postura do seu líder impedirá os gaúchos aceitarem os convites do PRP e Rodrigues Alves, em setembro de 1915 (pós - morte de Pinheiro Machado) e março de 1916, uma união estratégica. Ao mesmo tempo, a União vinha em apoio ao estado. Ciente de sua importância, Wenceslau queria apenas a domesticação, e não destruição política do estado, o que implicaria em custos bem maiores e possivelmente proibitivos a qualquer grupo político que pretendesse uma existência longa. Nessa lógica, o presidente apóia a indústria frigorífica incipiente no estado e negocia a isenção fiscal do charque e taxas especiais para o sal em troca do apoio da bancada gaúcha ao projeto de ampliação de impostos federais (imposto sobre consumo)¹⁵⁹. Esse apoio trazia consigo uma dupla face. De um lado, o reforço do caixa da União frente ao medo de uma nova onda emissão que levaria à inflação, à depreciação de salários e à contenção do consumo do produto gaúcho no mercado interno. De outro, a necessidade valorizadora que o café impunha, impedida a contração de empréstimos internacionais por conta do segundo *funding loan*, realizada às custas de novas emissões cedidas em empréstimo ao estado de São Paulo.

A sucessão de Wenceslau Brás se fará na mais estrita tradição café-com-leite. Escolheram Rodrigues Alves (SP) e Delfim Moreira (MG) como candidatos de consenso. A precariedade da saúde do presidente, entretanto, acelera a política sucessória, pois empossado em 15 de novembro de 1919 falece dois meses depois, situação que a Constituição previa a necessidade de novas eleições. Em impasse diante do novo nome, São Paulo, inicialmente queria novo período presidencial de quatro anos, traz uma boa oportunidade de ação para os gaúchos, dispostos a endossar uma candidatura apoiada pelo eixo MG-SP, desde que excluísse seus quadros paulistas. Essa razão leva o PRR a vetar o governador paulista Altino Arantes, já apoiado por PRP e PRM. Por fim, Borges articula o nome do ex-senador Eptácio Pessoa (PB) para a presidência, que acaba sendo indicado de forma majoritária na Convenção do final de fevereiro. Feito inédito, essa será a primeira vez que chega à presidência um civil, eleito, que não tenha sido governador de estado. Fato tão raro,

são insignificantes, permanecendo o Rio Grande do Sul atrás somente de Minas Gerais no cômputo total de anos à frente dos ministérios ou dos três mais prestigiados (Justiça, Viação e Fazenda).

¹⁵⁹ Essa ampliação tributária reflete uma importante tendência do pós-1918. O aumento da base tributária será a alternativa encontrada para combater o crescimento do *déficit* público que, ao contrário do que se pensa muitas vezes, independia dos programas de valorização cafeeiros. Essa situação encontrará seu limite em breve e terá uma sobrevida por conta de sucessivos empréstimos internacionais. Com a crise de 1929, essa fonte de financiamento externo entra em colapso.

que demorará mais 60 anos para se repetir, é indicativo da importância do cargo ao longo da República brasileira, em especial em suas duas primeiras existências. Mais surpreendente é o fato de Epitácio não ser originário de nenhum ente forte da federação.

Seu governo refletirá a fragilidade genética de sua origem. Buscando costurar uma base de apoio parlamentar, cede dois, entre os três mais importantes ministérios, para o Rio Grande do Sul. Aos mineiros (e civis do PRM), reserva os gabinetes militares (Guerra e Marinha), fato inédito até então. Ao PRP ofereceu dois ministérios, mas a agremiação paulista não ao se propunha a participar de seu governo, o que não quer dizer que lhe fizesse oposição. Ao contrário, Epitácio Pessoa estará mais disposto a auxiliar os paulistas em suas medidas valorizadoras do café que os próprios presidentes desse estado. Dessa determinação nascerá o Instituto de Defesa do Café e a contratação, pela União, de um empréstimo internacional destinado à compra de café para estocagem e contenção do preço. No Congresso, o domínio se fará com o deputado Carlos de Campos (SP) e com o senador Bueno de Andrade (MG). Contudo, divergências políticas distanciarão o presidente dos grandes partidos. Essa situação leva o presidente a mandar o deputado Tomas Cavalcante em missão secreta pelo norte-nordeste em busca de apoio e a incrementar um programa de mais de 300.000 contos de réis contra a seca na região. Mal sucedido e isolado do eixo café-com-leite, Pessoa se aproxima do PRR. Nessa época, a principal ferrovia do estado é estatizada (federalizada) para ser, em seguida, passada às mãos do governo do estado. Outros incentivos também são dados à indústria frigorífica.

Nesse meio tempo, o PRM posiciona-se a fim de conquistar a presidência. No Espírito Santo, apóia e vence o candidato pró-PRP, o que lhe garante mais votos na Convenção. Diante da morte de Delfim Moreira (MG), elege um novo vice-presidente mineiro. Na eleição do líder da maioria na Câmara de 1921, acerta a vitória paulista no pleito legislativo e a mineira na presidencial que se aproxima, reavivando o pacto do café-com-leite.

Excluído do jogo sucessório, o PRR tentará valorizar-se, objetando o candidato mineiro, Artur Bernardes. Aproveitando-se das discussões em torno da escolha da vice-presidência, os gaúchos conseguem o descontentamento da Bahia e de Pernambuco, e, mais tarde, com a proposta de Nilo Peçanha encabeçar a chapa

presidencial, contará com o apoio carioca. Formada a chapa de oposição, estava o PRR em condições de pressionar por uma desistência mútua dos candidatos em prol de um terceiro e consensual nome. As coisas se complicam muito com o episódio das cartas falsas. A adesão militar a Nilo reaviva o medo militarista de São Paulo, que sustenta Bernardes. A situação é favorecida por transferências desastrosas de militares feitas pelo ministro (civil e mineiro) da Guerra. A Missão Militar Francesa também é malvista e faz crescer o descontentamento. O clima se torna tenso e as eleições acontecem em meio a ameaças mútuas.

Ciente que seria esmagado na Comissão Verificadora de Poderes, Nilo Peçanha aponta um Tribunal de Honra, tal como o usado no Chile em 1821, ou nos EUA em 1876, como alternativa ao órgão legislativo. Imediatamente Borges e o Clube Militar aderem. A tensão leva Eptácio a reunir-se com PRP e PRM e pedir-lhes a retirada da candidatura Bernardes. Diante da inflexibilidade dos partidos e de sua determinação em eleger o mineiro, Eptácio nega o apelo de Nilo pró-Tribunal. Diante disso, os partidos da Reação Republicana retiram-se da Comissão Verificadora, abalando sua legitimidade. Ciente de que uma conspiração estava em curso, Eptácio busca esvaziar seu rumo, favorecendo o Rio Grande do Sul com uma série de medidas, entre elas linhas de crédito e subsídio para o setor da pecuária. A revolta, no entanto, acontece. Em 5 de julho inicia-se o episódio dos Dezoito do Forte. No dia seguinte, é a vez da revolta chegar ao Mato Grosso. Embora rapidamente revertidas, essas revoltas prenunciam as dificuldades que se abaterão sobre Bernardes. Para manter a ordem, o governo aprova no Congresso o estado de sítio, expediente usado recorrentemente por Bernardes. Ainda antes do final de seu mandato, é realizada a intervenção federal no primeiro estado da Reação Republicana. Sendo verdade que foi motivada por disputas locais, também será verdadeiro dizer-se que o compromisso elitista atingido alijou a oposição civil ao futuro presidente.

O governo Bernardes estará disposto a vencer a oposição. Em seu ministério não se encontra um único filiado ao PRR. A intervenção no Rio de Janeiro se fará logo nos primeiros meses à testa do Executivo, desmobilizando o poder do ex-presidente Nilo Peçanha. No mesmo ano, apóia veladamente a oposição a Borges de Medeiros na Revolução de 1923. Paralelamente, suspende a linha de crédito e os subsídios à pecuária, ainda que o líder gaúcho insista em se declarar situacionista após

o acontecido em 5 de julho. A nova guerra civil acaba levando o PRR a aceitar reformas na constituição estadual e a garantir maior participação dos opositores, garantida prazerosamente pela degola de deputados do PRR. Bernardes acuara Borges atrás do Mampituba. Subordinada e cooperativa, a bancada gaúcha apóia diversas propostas de reforma à Constituição entre 1924-26¹⁶⁰. O poder de Executivo cresce em todas as direções. Frente ao Legislativo federal passa a ter o direito de veto parcial. Na dimensão federativa, a que mais interessa refere-se ao artigo 6º, que versa sobre a intervenção da União nos entes federados, que agora passa a contemplar, entre as suas justificativas, a reorganização das finanças regionais. Bernardes também aproveita sua força no Congresso para aprovar a criação de novos impostos federais. Essa estratégia de aumentar a carga tributária será motivada pela crescente despesa primária projetada desde 1889¹⁶¹. Mas a principal ameaça ao novo governo não é civil, e as forças que manipula para destruir seus adversários incitam à participação de outros opositores, que já se preparavam para intervir na cena pública há algum tempo.

As últimas brasas salvacionistas ainda ardem quando os suboficiais iniciam suas manifestações. Apoiando Rosa e Silva contra José Bezerra, candidato de Dantas Barreto, Wenceslau Brás desmobiliza o situacionismo pernambucano, possibilitando a restauração do oligarca e sinalizando o destino dos demais governadores não - alinhados com a União. Por outro lado, à precariedade da situação social faz com que os cortes no orçamento militar atinjam despesas básicas, como o soldo. Essa é a razão da primeira manifestação das baixas patentes. Junto com elas vem uma reivindicação que chama a atenção: direitos políticos. Numa época em que se fazem reformas burocratizadoras do Exército e se quer desfazer a educação do soldado-político, essa reivindicação soa em certo sentido reacionária. Em seguida, é a vez da Armada. Esta já produzira a revolta de marinheiros em 1910, mas a ampliação do caráter

¹⁶⁰ Zimmermann (1999:309) destaca que a iniciativa de reforma constitucional parte exclusivamente da União e vem no sentido de ampliar os poderes desta, o que leva o autor a questionar a plenitude do federalismo vivido. “[...] a constituição de 1891, sob o fulcro do seu artigo 90, pôde ser modificada sem qualquer participação estadual. Ora, se os estados membros formam um suposto pacto federativo, e se esse pacto vem a ser alterado sem a intervenção dos próprios, e no sentido de lhes restringir a autonomia, a conclusão é que aqui não há um verdadeiro federalismo”.

¹⁶¹ Em 1922 foi criado o imposto sobre vendas mercantis (futuro IVC, Imposto sobre Vendas e Consignações), transferido para o âmbito estadual, que mais tarde será transformado em ICM e ICMS. Em 1924 começava a vigorar o Imposto de Renda. Desde a I Guerra Mundial, a arrecadação federal sobre importação apresentou tendências declinantes e sua arrecadação passará progressivamente a depender de tributação doméstica. Por fim, a reforma de 1926 não alterou as disposições do federalismo fiscal. Mais detalhes podem ser obtidos em Varsano (1981, 1999).

reivindicatório para uma plataforma política (investigação sobre o enriquecimento de políticos e empresários e uma nova Constituição) representa um prenúncio de mudança maior. Ainda em 1915 a chamada revolta dos sargentos se inicia. Articulada com uma frente civil, tem por objetivo a reforma na carreira militar, unificando as diversas classes de sargento existentes. O movimento, em seu contato com civis, passa logo a ter pretensões políticas, ambicionando tornar a República parlamentarista. Descoberta a face política do movimento e seu caráter conspiratório a repressão não tarda. No entanto, é insuficiente, e um ano depois, ela recomeça e ganha fôlego mais uma vez em março de 1916, sendo igualmente desmantelada.

No período de governo de Epitácio Pessoa, o mal - estar provocado pela disparidade de reajuste entre civis e militares aliado ao comando mineiro dos ministérios da Guerra e da Marinha servem de caldo de cultura para opositores. Estes encontram em Bernardes e suas cartas (falsas) ofensivas às forças armadas em sua eleição “fraudulenta” o pretexto para agirem. O movimento só se intensifica diante da insistência do presidente em sua postura frente à corporação militar, sua ortodoxa política econômica e sua relação de perseguição e intolerância com a oposição civil. Bernardes interveio em todos os estados que não o apoiaram na eleição presidencial, salvo a Paraíba, que já sofrera intervenção ao tempo de Epitácio Pessoa, e o RS, onde a revanche foi levada a cabo pela oposição regional encabeçada por Assis Brasil e o PL.

No segundo aniversário do levante do forte de Copacabana, explode o movimento tenentista. Encabeçados pelo oficial da Força Pública paulista Miguel Costa e pelo general reservista Isidoro Dias Lopes, o movimento em São Paulo teve maior visibilidade e combatividade. Revoltas simultâneas também aconteceram no Amazonas e no Sergipe, sendo, entretanto, vencidas e desarticuladas com facilidade pelo governo. Já a experiência paulista teve longa duração. Depois de ocupar a cidade de São Paulo por três semanas, ela se torna móvel e interioriza-se. Sua reivindicação, bem como a das demais revoltas tenentistas desse período, é contra a permanência no governo de Artur Bernardes.

Poucos meses mais tarde foi a vez de, no Rio Grande do Sul, explodir um movimento análogo. Liderados pelo capitão Luís Carlos Prestes a revolta imediatamente serviu de abrigo a opositores de Borges no estado, como Honório

Lemos, ex-federalistas como Isidoro, que fez o senhor do PRR desconfiar de segundas intenções no movimento tenentista. Embora o movimento tenentista tivesse um ideário difuso, impreciso, certo é que combina um propósito centralizador e, se não francamente antiliberal, ao menos a imposição de alguns freios e regulamentos. O manifesto lançado por Prestes, por exemplo, mostra-se no mesmo sentido e reivindica unidade com o levante paulista. Todavia, a indicação de Assis Brasil para líder civil dos insurretos faz Borges temer estar revivendo os anos finais do século passado.

A reação de Bernardes-Borges é uníssona. O governador gaúcho consegue nomeações em embaixadas limítrofes e envia homens para lutar contra os rebeldes. Ao mesmo tempo, a oposição rio-grandense aproveita-se da instabilidade do governo e impõem-lhe novas frentes de combate (outubro de 1925 e novembro de 1926), rapidamente vencidas. Bernardes governa os anos que seguem em estado de sítio renovado permanentemente. As prisões avolumam-se de forma desconhecida na história republicana nacional (10.000 presos). A imprensa vive constrangimentos que restringem a liberdade de informação. No entanto, as tropas de Prestes migram e encontram-se com as de Miguel Costa e, a partir daí, percorrem o país tentando desestabilizar o regime. Outras manifestações tenentistas se somam em menor intensidade pelos próximos anos. O movimento não atinge êxito, entretanto. Bernardes conclui o mandato. Mais do que isso, não muda o rumo de sua política econômica e faz seu sucessor, mostrando que a aliança entre Minas Gerais e São Paulo é insuperável. Novamente um presidente paulista e um vice-presidente mineiro¹⁶².

Washington Luís é eleito com o segundo maior índice de votos até então, contrariando seu antecessor, que fora eleito com a menor. Apaziguador, o novo presidente tentará, em meio à tempestade, estabilizar os interesses conflitivos. O

¹⁶² Desde a unificação do PRM, é impressionante a presença do partido no governo. Ele tem a maior permanência à frente dos principais ministérios (aproximadamente 23 anos), à frente o conjunto de ministérios (aproximadamente 29 anos), bem como na presidência e vice-presidência da República. Para os primeiros dados ver Love (1975:130); para o segundo basta observar a filiação partidária dos presidentes e vices; Silvano Brandão e Afonso Pena são vices de 1902-06; Afonso Pena assume a presidência e governa 1906-09; depois os mineiros voltam de 1910-18, com a vice - presidência e presidência da República com Wenceslau Brás; de 1918-22 ficam na vice - presidência com Delfim Moreira e Bueno de Paiva. Em seguida, vem o período de Artur Bernardes (1922-26) e, por fim, a vice - presidência de Melo Viana (1926-30), totalizando pouco mais de 26 anos no Catete (nesse período, com um único intervalo de menos de dois anos). Por esse instrumento, MG concentrava 28% da malha ferroviária nacional em seu território (SP contava com 4%), o mesmo se aplicando com despesas em saúde, educação, correios (para detalhes, ver Schwartzman, 1982:104).

tenentismo representado pela Coluna Prestes acaba junto com o mandato de Bernardes. Os presos políticos que não têm processos em andamento ou estão condenados são libertados, o estado de sítio é encerrado, alguns tenentes candidatam-se, e são derrotados, e o clima de agitação anterior é superado. Contudo, algumas dificuldades não desaparecem. O novo presidente nega-se a conceder anistia aos condenados, a Lei Celerada provoca desgaste junto à população, bem como a política econômica ortodoxa pressiona os produtores agrícolas. Washington Luís tem ciência de que a debilidade econômica é grave e por isso inicia um plano severo de reestruturação financeira do país. Seu objetivo é elevar as reservas metálicas (ouro) do Brasil e dar plena conversibilidade à moeda, ainda que em um câmbio substancialmente menor que em períodos precedentes¹⁶³.

Nos estados, o Rio Grande do Sul busca um modo de conciliar a oposição (PL) ao governo. É fundada, então, a Frente Única Gaúcha, que encontra em Getúlio Vargas um candidato de consenso. Vargas fará uma administração conciliadora e fortificará o estado para vãos mais altos. São Paulo é quem sofre maior desgaste. Internamente dividem-se entre PRP e PD¹⁶⁴. O presidente paulista, que busca reunir as elites regionais, vê a de seu estado rachar. Minas Gerais têm sua política interna alinhada e apóia a União. Sua preocupação é perpetuar-se no governo federal, se preparando para a sucessão. Com o passar do tempo, Antônio Carlos, governador mineiro, começa a desconfiar que o PRP tem um plano diferente do que o preconizado em Ouro Fino. Assim pensando, passa a aproximar o PRM do PRR. Por outro lado, o PRP pretende perpetuar-se à testa do governo federal, o que lhe obriga a, sabendo que o PRM deve opor-se, aproximar-se do governo gaúcho. Enquanto a União passa oferecer uma série de situações vantajosas para o governo rio-grandense, numa relação inversa ao procedimento que tem em relação a Minas Gerais, por exemplo, o PRM entra em contato com Vargas para propor-lhe uma aliança para a sucessão presidencial.

Embora Vargas desconfie permanentemente de Antonio Carlos, ele aceita o acordo. Sua essência aponta para a candidatura presidencial do PRR, apoiada pelo

¹⁶³ O câmbio varia de 26,4 pence por mil-réis (1889) para 7,2 (1926), chegando a 6 em 1929 e 4,9 em 1930. (Kugelmas, 1986:166).

¹⁶⁴ Font (1983) chama a atenção para a importância do racha oligárquico paulista. Para o autor, esse seria elemento central para explicar o colapso da República Velha.

PRM, caso não haja um consenso entre PRM e PRP. Como o PRP mantém-se isolado do PRM, a chapa preconizada no acordo se constitui. A fragilidade da aliança entre os dois estados frente ao poder de mobilização da União e do PRP é flagrante. Buscando ampliar sua capacidade eleitoral, a Aliança Liberal agrega a si a Paraíba em troca da vice-presidência. Visto ser insuficiente a magnitude da oposição, esta tenta conchavar-se, sem sucesso, com Ceará e Pernambuco, oferecendo-lhes a candidatura à presidência. A proposta oposicionista é levar a situação não ao embate, mas à busca de um terceiro candidato¹⁶⁵. Frustrada a busca de um *tertius* é visto que o embate é inevitável. Conforme o previsto, a derrota dos aliancistas é confirmada. A perspectiva de perseguição aos estados e partidos dominantes leva os candidatos derrotados a planejarem uma revolta. Numa escalada de tensões motivada por eventos nem sempre claros, os partidos derrotados articulam uma ação armada com o apoio dos tenentes. São Paulo não era mais a única máquina política forte e organizada, como no início da República¹⁶⁶. A crise econômica e o monolitismo político aceleraram a queda do regime. A política da República ficara velha¹⁶⁷.

Que federalismo foi possível construir no Brasil? O sonhado no Império era muito mais um desejo de não ser oprimido do que uma vontade de potência, de opressão/ intervenção entre os fortes. Entre os periféricos – dependentes, vinha antes a necessidade de auxílio para o concurso ao desenvolvimento, experimentado com inveja por São Paulo. A carência de uma tradição republicana, aliada a um patrimonialismo secular e a uma ética aventureira, farão com que o novo regime nasça fadado a reiterar os desequilíbrios típicos da Corte. Os *checks and balances* da federação serão os três poderes executivos dos três entes fortes que lhes tomam as rédeas. As pressões vindas da periferia não abalam diante da coesão dos fortes, mas cinde frente à sua hesitação.

No primeiro federalismo, não serão os estados que farão a União, nem esta aqueles. A situação, mais complexa do que esses generalismos, pode ser equacionada

¹⁶⁵ Fausto (1997:128).

¹⁶⁶ A discussão sobre a magnitude de São Paulo na República Velha já recebeu diversas análises. Entre as compartilhadas por este trabalho estão as de Love (1982), segundo a qual o controle de cargos federais não seria imprescindível (vital) para o estado; e a de Schwartzman (1975:120-24), segundo a qual o estado na República Velha ficou aquém de seu peso econômico. Já Pena (1971:43) mostra que em certos períodos 70% do crédito do Banco do Brasil se destinava à cafeicultura paulista.

¹⁶⁷ Parafrazeando Schwartzman (1982:113), os gaúchos, que sempre foram os defensores do federalismo, foram promotores do maior centralismo que o país conheceria.

com o devido rigor como: os entes fortes da federação sustentam/ abalam a União e esta, segundo o seu arbítrio, os entes federados periféricos. Nem um nem outro o fazem segundo seu livre arbítrio. Devem antes se conformar com a correlação de forças e as alianças pouco estáveis que se configuram e desconfiguram em cada esfera deliberativa para conseguirem impor suas preferências as forças que lhes são opositoras.

Analisando pormenorizadamente, vemos que o discurso federalista, emancipacionista e antiautoritário do Império, a imagem autonomista da doutrina Monroe do início do século XIX, se convertera no *Big Stick* na relação União - entes federados dependentes e numa “paz armada” entre os entes fortes da federação e destes com a União. A *Belle Époque* aqui não existira.

CAPÍTULO QUATRO: Unitarismo Civil (1930-1945)

O período chamado genericamente de unitarismo civil durou menos de uma geração. Chamamos esse período de autoritário, dado à incerteza institucional perene que acompanhará seu desenvolvimento, impedindo uma ação autônoma por parte dos entes federados, seja pelo contexto revolucionário de 1930-34, seja pelo constante estado de exceção de 1935-37 ou pela ditadura escancarada a partir de então até 1945. Curioso que esse período em que se viverá o maior centralismo de poderes no Executivo federal foi antecedido pelo de maior descentralização já conhecida. De certo modo, representou a vitória da facção derrotada na constitucionalização republicana de 1891. Os primeiros cinquenta anos do século XX foram, portanto, de experiências institucionais extremas. Dividiremos a experiência pós-revolucionária em duas etapas. A primeira, pré-Estado Novo, representa a derrubada do primeiro federalismo e a disputa por um projeto alternativo. A segunda, correspondente à terceira República, será o resultado da competição precedente em favor da hipertrofia da União. A primeira etapa será dividida em três partes: a primeira, encarregada de mostrar o conflito com o arranjo político precedente, alinhado à sua aliança em alguns estados. Seguiremos pela resolução dos conflitos hierárquicos herdados pela revolução dentro dos quartéis, encaminhando, por fim, para a busca de governabilidade do novo sistema, sua constitucionalização e o conflito entre as duas facções que sustentaram a revolução. A segunda parte é a resolução dessa tensão em prol dos defensores da saída autoritária. Veremos como o regime aniquila a autonomia política dos estados e cria novas lideranças regionais para o futuro. Observaremos ainda sua agonia e morte.

A Revolução de 1930 tem como característica a aliança feita entre os grupos oligárquicos (dominantes ou marginalizados em seus estados) e as novas forças políticas, em particular os tenentes¹⁶⁸. Não entraremos aqui na discussão sobre que segmentos sociais representam esses grupos. O que nos interessa é observar que esses dois atores terão projetos distintos para a organização política do país e lutarão por eles. A Aliança Liberal não propunha nenhuma forma clara de reestruturação nacional. O seu sucesso estava antes na negação do arranjo político vigente que na

¹⁶⁸ Talvez poucos períodos da história brasileira tenham tão profícua análise quanto os antecedentes e conseqüências de 1930. Fausto (1997) vê duas correntes historiográficas predominantes interpretando o sucesso da Revolução em 1930. A primeira, de cunho marxista, procura ver na revolução a ascensão da burguesia; e a segunda, que substitui a classe burguesa pela “classe média” dos tenentes.

alternativa positiva a este. Assim, o período revolucionário inicia a construção de algo que todos sabiam diferente do que seria, mas discordavam quanto ao que se assemelhará.

Tão logo agraciado presidente provisório, Getúlio busca concentrar em si toda a atividade governativa. Extingue todos os órgãos legislativos do país, além dos executivos estaduais, agora comandados por interventores por ele diretamente nomeados e responsabilizados somente perante o presidente¹⁶⁹. Chamando para si toda a atividade governativa, Vargas inicia uma política clara e consensual entre os grupos que lhe deram e darão sustentação, e busca ganhar tempo.

A dualidade de poder, portanto, se manifestará com o tempo. Esse conflito não os impedirá de andarem juntos em seus objetivos comuns. Até lá, Vargas vai buscar reestruturar as relações Estado - sociedade¹⁷⁰, de forma a impedir o retorno do *status quo ante*. Contribuem nesse esforço no sentido de promover maior transparência eleitoral e permitir maior participação da oposição na vida política o Código Eleitoral de 1932, a representação classista em 1934 – na proporção em que diminuía o poder dos estados e sua capacidade de articular blocos como antes da revolução, a autonomia dada aos municípios com a Constituição de 1934¹⁷¹. Para subordinar os estados e impedi-los de fazerem o que o próprio Vargas fez, outorgou em 1931 o Código dos Interventores e criou a Comissão de Estudo de Economia e Finanças dos Estados e Municípios, que de analisar, passa, no ano seguinte, a inspecionar as contas das comunas e regiões.

O processo revolucionário favoreceu inicialmente os tenentes. A conquista militar, territorial dos estados era acompanhada contingencialmente da conquista política de suas governorias. Vargas endossou a situação de fato constituída e procurou confluir as forças aliancistas contra o inimigo comum. Nas diferentes regiões

¹⁶⁹ A exceção será MG, onde Olegário Maciel se negará a ceder o Executivo mineiro para o tenente Virgílio de Melo Franco, homem de confiança de Oswaldo Aranha.

¹⁷⁰ Para maiores informações sobre essa reestruturação e a interpretação adotada aqui, ver Nunes (1999:47-67).

¹⁷¹ Esse é um ponto interessante. Com a autonomia, os governadores passam a ter, em potência, uma frente de oposição interna, o que possibilitará a União fazer com os Estados, de forma pacífica, o que se fazia através de duplicatas e intervenções federais, ou seja, apoiar as oposições. Essa foi, diga-se de passagem, uma das estratégias usadas por Artur Bernardes contra Borges de Medeiros, no único estado da federação que admitia na Constituição estadual autonomia legislativa para os seus municípios. Pode-se enxergar também aqui uma retomada da estratégia bragantina pré-1640, num paralelismo curioso que inclui a construção de um poder nacional – metropolitano ou o *State Building*- e a ameaça dos barões.

tomadas pelos interventores, sua relação com os grupos oligárquicos se fará de forma diferente¹⁷². No Rio Grande do Sul e em Pernambuco a ruptura é apenas nominal. Flores da Cunha (RS) é membro do PRR e seguidor de Borges de Medeiros. Lima Cavalcanti (PE) era o oligarca derrotado em 1926-30 e aproveitou-se da negativa de Estácio Coimbra em ingressar na Aliança Liberal para canalizar a condescendência dos revolucionários. No Espírito Santo e na Bahia os tenentes tornam-se oligarcas, por cooptação e por imposição. Capitão Bley e Juarez Távora representarão respectivamente essas alternativas. A situação é mais crítica no Ceará e em São Paulo. Nesses estados os grupos vencidos em 1930 irão impor novas derrotas de alto custo à revolução. No Ceará, o capitão Mendonça e o coronel Moreira Lima não conseguem estabilizar-se no poder e com as eleições oligarcas locais voltam a dominar o estado.

Em São Paulo, a situação era pior. Como maior derrotada no movimento de 1930 a elite paulista se viu forçada a ser subordinada a um interventor “estrangeiro” (não - paulista) e militar, o que representava forte motivo para críticas dos antigos quadros do PRP. Cansados de esperar por uma posição de abertura do Executivo federal, o PD rompe com Vargas em 13 de janeiro de 1932 e forma com o PRP três dias depois, a Frente Única Paulista (FUP). No Rio Grande do Sul, a Frente Única Gaúcha (FUG), de Borges de Medeiros, imediatamente se solidariza com a causa paulista e exige pronta reconstitucionalização. O interventor gaúcho Flores da Cunha equilibrava-se entre o apoio a Vargas e o apoio a Borges de Medeiros. Em Minas Gerais, Arthur Bernardes e Olegário Maciel dividem o estado em apoio e repúdio à posição da FUP. A precipitação paulista, ao iniciar um movimento de insurreição armada contra Vargas em 9 de junho, e a identificação da causa constitucionalista com o regionalismo paulista foram erros estratégicos importantes, que por fim isolaram São Paulo de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, embora, em ambos estados, oligarquias dissidentes encabeçadas por Artur Bernardes e Borges de Medeiros respectivamente impusessem um custo militar à opção dos governadores, ao promover levantes armados autônomos, ainda que logo sufocados¹⁷³.

¹⁷² Entre 1930-34 ocorreram 51 incidentes nos diferentes estados, o que revela o grau relativo de sucesso das intervenções.

¹⁷³ Para Carvalho (1999:67), “A vitória dos revoltosos era altamente provável, só não acontecendo pela retirada de última hora de apoios prometidos, sobretudo do Rio Grande do Sul”.

As revoltas nos estados, e em particular a revolução Constitucionalista, trazem importantes modificações à vida política nacional. Em primeiro lugar, permitem a ascensão de tenentes a posições hierárquicas superiores, o que elimina a situação desconfortável de acessibilidade diferenciada ao Catete entre generais e tenentes, em favor dos últimos. Em segundo lugar, aceleram a reconstitucionalização do país, encerrando seu período revolucionário. Se a primeira mudança significa a vitória do tenentismo dentro do quartel, a segunda é sua derrota frente aos casacas.

Ao contrário da ação militar que proclamou a República, a que concluiu a Revolução de 1930 não pode ser reivindicada pelo Exército. Seus generais se limitaram a depor o presidente quando este estava tecnicamente vencido e a negociar uma transição sem retaliações dentro da corporação. A ação militar e seu comando se fizeram pela parte inferior da hierarquia. Eram, então, os tenentes quem tinha livre acesso ao Catete e ascendência sobre a tropa. Evidentemente, essa situação não podia ser sustentada por muito tempo, e foi, tal como o conflito oligárquico-tenentista, o tempo quem deu oportunidades para Vargas solucionar o problema. As promoções dadas aos fiéis escudeiros da revolução foram a forma legal de se reverter a situação. Uma vez que sua implementação e sustentação se davam por intermédio das forças armadas, fazia-se necessário corrigir a bizarrice que envolvia o prestígio dos tenentes. O contexto revolucionário e suas frentes de batalha proporcionaram parte do contexto favorável. Outra parte coube às aposentadorias e transferências compulsórias para a reserva de oficiais que desagradavam o regime¹⁷⁴.

A Carta de 1934 foi um revés sério para os tenentes. Ela mantém a estrutura da República federativa, presidencialista e bicameral¹⁷⁵, com Tribunal Constitucional. Importantes modificações surgem no sentido de restringir a autonomia legislativa dos estados através da centralização do direito processual e eleitoral. Também é limitada a capacidade de armamento e mobilização das forças públicas, bem como o endividamento externo é condicionado à manifestação exclusiva do Senado¹⁷⁶. Ao

¹⁷⁴ Carvalho (1999: 64 e 59) mostra como, no final de 1933, 36 dos 40 generais na ativa tinham sido promovidos ao posto pelo novo governo. O próprio Góes Monteiro, em 1930, era apenas um tenente-coronel. Foi preciso promover-lhe três vezes em pouco mais de um ano para apresentá-lo como general.

¹⁷⁵ Sobre o bicameralismo, na Carta de 1934 existe uma discussão interessante, uma vez que o texto é ambíguo nesse ponto. Detalhes sobre o bicameralismo e o papel do Senado podem ser obtidos em Backes (1998).

¹⁷⁶ Camargo (1992a:21): “Uma das primeiras formas de acomodação verifica-se ainda durante a Constituinte e consisti, de início, em mobilizar os estados do Norte contra os estados do Sul. Os

mesmo tempo, os estados ganham competência legislativa suplementar em diversas áreas, como direito rural ou educação. Assim, é a Carta de 1934 que substitui o federalismo dual pelo cooperativo na história brasileira. Por outro lado, é a pioneira ao estabelecer o Distrito Federal como ente federado e ceder plena autonomia política¹⁷⁷, administrativa e fiscal aos municípios, resguardando-os da intervenção estadual constante, como era de praxe no período pré-revolucionário. Agora, a intervenção só se pode fazer por questões financeiras. Por fim, foi a Assembléia Nacional Constituinte que prorrogou seu próprio mandato e elegeu indiretamente o novo presidente da República, o senhor Getúlio Dornelles Vargas¹⁷⁸. Nas Constituintes estaduais não se constata iniciativas que mereçam considerações, e nas eleições estaduais de 1935 a vitória dos situacionistas é flagrante¹⁷⁹.

O federalismo fiscal será bastante modificado com a reforma de 1934. Com a crise de 1929, a base da tributação migra de fontes externas para a atividade doméstica. Como consequência, há uma racionalização do sistema tributário, ainda que a tributação seja eminentemente indireta, e uma elevação da carga tributária, que oscilará entre 13-15% do PIB. Os estados passaram a administrar o imposto sobre vendas mercantis (antes federal), chamado agora de Imposto Estadual sobre Vendas e Consignações (IVC). O imposto sobre exportações fica limitado a 10%. É abolida a tributação interestadual. Já na esfera federal, os principais impostos são sobre consumo, renda e contribuições sociais. Os impostos predial e territorial urbanos e o de indústrias e profissões foram instituídos como impostos municipais, além das taxas sobre serviços municipais (antes, a renda dos municípios dependia de repasses estaduais e da tributação residual). União e estados conservam a competência de

primeiros sob influência de Vargas e do tenentismo revolucionário e os segundos defendendo a Federação. Para romper esse equilíbrio de forças, criou-se uma bancada profissional, de inspiração corporativista [...] a aliança (temporária) com o interventor Flores da Cunha, do Rio Grande do Sul”. As outras formas apontadas pela autora são a criação de oligarcas a partir de cisões entre grupos regionais (Benedito Valadares – MG seria o tipo clássico) e a costura ideológica impetrada pelo modernismo, que combina identidade nacional com regionalismo.

¹⁷⁷ Os prefeitos devem ser eleitos ou pela Câmara de vereadores ou pelo voto direto, exceção feita às capitais e às estâncias hidrominerais.

¹⁷⁸ “Uma só pergunta aparentemente episódica: a quem iria essa mesma Assembléia Nacional Constituinte delegar o poder presidencial? O escolhido foi Getúlio, com 175 votos. Em segundo lugar, com 59 votos, os deputados e representantes de classe não sufragaram um nome de oposição ao republicanismo gaúcho: votaram em ninguém menos do que Borges de Medeiros. O castilhismo, rejeitado em 1891, era em 1934 a pedra angular do sistema político nacional” (Bosi, 1992:306). A eleição fácil foi possível também pela morte de Olegário Maciel e sua substituição por Benedito Valadares na intervenção de Minas Gerais. Em São Paulo, Armando Salles garante a nulidade da bancada paulista na sustentação de um nome de oposição.

¹⁷⁹ Carone (1982:173-84) endossa essa posição generalista.

instituir novos tributos. Novos impostos estaduais devem destinar 30% de sua renda à União e 20% aos municípios. Dessa forma, temos os primeiros impostos compartilhados¹⁸⁰.

Porém, não será dessa vez que a política à moda dos estados se fará desconstruir. Entre os antigos entes fortes da federação ainda prevalece seu senso de distinção e os meios necessários de fazer-se impor. Flores da Cunha permanece tendo sob seu domínio um contingente armado mobilizado de 6.000 homens (Brigada Militar), com possibilidade de ampliação em 20.000 por meio dos corpos provisórios; detinha ainda armamentos de uso exclusivo do Exército em suas mãos desde a ameaça da Revolução Constitucionalista de 1932. Minas Gerais, de Antônio Carlos, continua detentora de um forte eleitorado¹⁸¹. São Paulo, até a guerra civil, busca o embate com a União, procurando sinergir suas forças partidárias, o que lhe manterá enfraquecida. Nesse contexto, o novo ministério de Vargas será composto de representantes de diferentes estados: Whitaker (SP), na Fazenda; José Américo (PB), na Viação; Oswaldo Aranha (RS), na Justiça; Assis Brasil (RS), na Agricultura; Lindolfo Collor (RS), no Trabalho; Batista Luzardo (RS), na chefia de polícia; Mario Brandt (MG), para a presidência do Banco do Brasil; e Afrânio de Mello Franco (MG), no Exterior. Como Mello Franco era da ala de Antônio Carlos, e esta estava cindindo com a de Olegário Maciel, convenientemente se cria o ministério da Educação e Saúde¹⁸² e se nomeia o mineiro Francisco Campos¹⁸³. Aliás, a partição partidária será uma característica do período nos estados centrais da antiga Aliança. Em Minas Gerais, o

¹⁸⁰ Para detalhes sobre o sistema tributário brasileiro e uma interessantíssima análise do mesmo ao longo do século XX, recomendamos a leitura de Blanco (2002).

¹⁸¹ Carone (1982:186) reproduz algumas considerações feitas pelos líderes políticos desses estados que revelam o quanto a política revolucionária se assemelha à pré-revolucionária. Da parte de Flores da Cunha, que “todas as nomeações para o nosso estado fossem feitas mediante nossa indicação, a fim de ir contentando os políticos dos dois lados [PRR e PL]”. Já Antônio Carlos é mais explícito. Referindo-se à escolha de deputados constituintes estaduais, afirma que designou “como era de praxe, os municípios para os candidatos serem votados”.

¹⁸² Vargas terá grande habilidade em nacionalizar o clientelismo, mecanismo pelo qual vai conseguir alinhar lealdades à sua figura, bem como combater seus adversários. Nunes (1999:21-42) chama atenção para essa nacionalização, bem como para a sua convivência com o padrão corporativo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Essas gramáticas novas são importantes, pois, como vimos no capítulo a respeito do primeiro federalismo, é graças às relações estado – sociedade, permeadas por uma delas, o clientelismo, que aquela estrutura federativa foi possível. Será o sucesso limitado na introdução dessas novas gramáticas, bem como a permanência do clientelismo que serão o grande legado do unitarismo civil.

¹⁸³ A mesma situação se reproduzirá no ministério de 1934, quando o Rio Grande do Sul fica com Fazenda (Artur de Souza Costa), Minas Gerais com Educação e Agricultura (Gustavo Capanema e Odilon Braga), São Paulo com Exterior (José Carlos Macedo Soares), Bahia com Viação (João Marques Reis) e Pernambuco com Trabalho (Agamenon Magalhães).

PRM racha (PRM do Bernardes e Partido Progressista de Minas, de Bias Fortes, Antônio Carlos, Negrão de Lima e Legião de Outubro - que congrega novos oligarcas); no Rio Grande do Sul do PRR nasce o PRL, fundado pelo próprio Flores da Cunha para dar sustentação ao governo federal.

Nos demais estados também proliferam-se pequenos partidos, como em São Paulo, com o Partido da Lavoura ou o 25 de Janeiro; no Distrito Federal com o Partido Social Liberal, o Partido Socialista do Distrito Federal; ou no estado do Rio de Janeiro, com o Partido Liberal Social fluminense, o Partido Radical do Estado do Rio, a União Progressista Fluminense; no Amazonas, o Partido Popular; no Rio Grande do Norte, o Partido Liberal; na Bahia, o Partido Evolucionista, o Partido Social Democrata e o Partido Democrático; além de dezenas de outros nos demais estados. Os únicos partidos nacionais que surgem são a Ação Integralista Brasileira (AIB), fortemente nacionalizada e organizada¹⁸⁴, e a *front populaire*, da Aliança Nacional Libertadora (ANL). Ambos vão servir para canalizar os desgostos dos militares com o andamento das políticas varguistas, um à direita, outro à esquerda.

Sabendo manipular a situação, o presidente planeja acabar com seus adversários conjuntamente. Paralelamente ao crescimento dos partidos nacionais, cravam-se os instrumentos para subtraí-los. A Lei de Segurança Nacional (LSN) é aprovada pelo Congresso ainda em abril de 1935. Em 5 de julho de 1935, o presidente da ANL, Luís Carlos Prestes, ex-líder tenentista, dá a Vargas a oportunidade de usar a nova lei. Em seu discurso, afirma que o Brasil precisa de um “governo popular”, “revolucionário e antiimperialista”, concluindo aos gritos: “Abaixo o governo odioso de Vargas! Abaixo o fascismo! Por um governo popular nacional revolucionário! Todo poder à Aliança Nacional Libertadora!”¹⁸⁵. Em 13 de julho, a polícia fechava a ANL. Em novembro, a resposta do movimento se manifesta na conhecida Intentona Comunista. Nela, os quartéis de Natal e Recife foram sublevados, mas o do Rio de Janeiro, por conta de um problema de coordenação, só começou sua ação após as autoridades cariocas tomarem conhecimento do que se passava no nordeste. Rapidamente sufocada, a tentativa de golpe comunista não podia ter sido mais bem-vinda por Vargas.

¹⁸⁴ Para maiores detalhes sobre o integralismo, composição social, ideologia, crescimento ver Trindade (1971 e 1974). Para uma visão geral dos partidos da Era Vargas ver Souza (1990).

¹⁸⁵ O discurso de Prestes foi encontra-se citado em Skidmore (2000a:42)

Em meio ao seu mandato constitucional, o presidente conseguiu a aprovação, intimidando e prendendo a oposição, intercalada de estado de sítio e estado de guerra, entre novembro de 1935 e julho de 1937, concentrando na União uma série de poderes extraordinários¹⁸⁶. Enquanto isso, aproximava-se a eleição presidencial. Somente o candidato paulista Armando Salles de Oliveira (ex-interventor de SP, nomeado como um nome de consenso entre a elite paulista e o governo) tem força eleitoral para ameaçar o domínio pessoal de Vargas. Ele congrega numa frente apoiadores dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Pernambuco e outros estados pouco expressivos. Vargas, disposto a impedir o avanço de Armando Salles, passa a pressionar os estados, além de discreto apoio à candidatura de José Américo de Almeida (SP), via coordenação do governador Juraci Magalhães (MG), num ensaio que bem lembra a política do café-com-leite.

Paralelamente, o governo federal passa a pressionar os estados apoiadores de Armando Salles¹⁸⁷. Caso emblemático será o do Rio Grande do Sul, que, em razão da administração do estado de guerra ser executada pelo comandante do III Exército, fato singular à época, terá sua força policial federalizada, desarmada, a oposição (PL e PRR) apoiada para forçar, por fim, a renúncia de seu governador eleito, Flores da Cunha. No Distrito Federal, a intervenção vem através da pressão à Assembléia Estadual para que requeresse intervenção federal. Em Pernambuco, a acusação e coação do governador perante o Tribunal de Segurança Nacional são a mostra do que o governo está disposto a fazer com seus adversários políticos.

Por fim, o Congresso, ao negar a renovação do estado de exceção em junho de 1937, vê Vargas já preparar novo plano para se perpetuar à testa do Estado. Desde o início de 1937, Vargas vinha articulando entre os governadores um novo plano de ação¹⁸⁸. Aproximando-se de uns, isolando-se de outros, intervindo em terceiros (DF,

¹⁸⁶ Nunes (1999:64), comentando Gomes (1980), afirma que, a partir do estado de exceção criado por Vargas com o consentimento do Congresso Nacional, a atividade legislativa se concentra no presidente, de forma a não ser necessária a ditadura para que o Executivo incorpore as principais prerrogativas do Legislativo.

¹⁸⁷ Como evidência da gravidade da situação vivida pelos estados frente aos poderes arbitrários concentrados na figura do presidente, cita-se o *Pacto São Paulo-Rio Grande do Sul- Bahia, pela autonomia dos estados*, firmado no final de março de 1937, segundo o qual qualquer agressão a um dos estados significaria uma agressão aos três (Carone, 1982:363).

¹⁸⁸ A oposição a Vargas, temerosa de um golpe militar, organizara-se em torno da candidatura a presidência de Armando Salles, formando, com o apoio das oposições em Minas Gerais, São Paulo, Bahia, Ceará, Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro, a conhecida União Democrática Brasileira

MT, MA foram substituídos por interventores), Vargas foi criando as condições propícias ao golpe vindowo. Em 30 de setembro, apresentou à nação o fantasioso Plano Cohen, que lhe rende a oportunidade de, aprovado pelo Congresso, decretar novo estado de guerra em 2 de outubro¹⁸⁹. Daí até 10 de novembro, ocasião do golpe, foi um *continuum* previsível¹⁹⁰ que, curiosamente, foi executado pela polícia do Distrito Federal¹⁹¹.

O novo regime é recebido com tranquilidade pelos entes federados. Os mais prováveis entraves aos planos de Vargas já tinham sido desarticulados. No Rio Grande do Sul, Flores da Cunha havia renunciado, em São Paulo, Cardoso de Melo (sucessor de Armando Salles - PD) saudava o novo governo no dia seguinte ao golpe, sendo confirmado no cargo. Mais tarde, será substituído por Ademar de Barros, elemento da ala jovem do PRP, que através de extensa rede de patronagem cultiva sua máquina pessoal no estado¹⁹². O capitão Juraci Magalhães, na Bahia, poupou a Vargas sua deposição, renunciando - em seu lugar se consolida Landulfo Alves. Pernambuco, de Lima Cavalcanti, foi, por fim, o único governador destituído pelo novo regime num primeiro momento. O novo interventor será Agamenon Magalhães, que governará até 1945, dando lugar a seu sucessor, Etelvino Lins. Assim, o Estado Novo se firmará nomeando elementos jovens dos partidos dominantes (SP e PE), estranhos ao estado (RS, com Dalton Filho) ou, por fim, recrutando elementos do partido dominante (como SP pós - Ademar, quando assume Fernando Costa, ex-ministro da Agricultura). Conseqüentemente, quem quiser ter uma vida política, no caso federal, mesmo administrativa, com alguma expressão, deve procurar as bênçãos do ditador¹⁹³.

(UDB), agremiação defensora dos princípios da Carta de 16 de julho de 1934, e da eleição marcada para janeiro de 1938.

¹⁸⁹ Nessa votação, note-se que as bancadas do Rio Grande do Sul e de São Paulo foram contrárias à proposição governamental.

¹⁹⁰ O candidato à presidência Salles de Oliveira, ao discursar em 9 de novembro, concluía dizendo: “a nação está voltada para os chefes militares: suspensa espera o gesto que mata ou a palavra que salva” (Skidmore, 2000a:49).

¹⁹¹ Camargo (1992a:19): “A revolução, que começou como disputa eleitoral de cunho oligárquico, transformou-se em compromisso liberal durante a concorrida campanha, para terminar militarizada, centralizadora, intervencionista”.

¹⁹² Esse não foi um caso isolado. A partir das interventorias do período Nereu Ramos em Santa Catarina, Amaral Peixoto, no Rio de Janeiro e Pedro Ludovico, em Goiás, são alguns dos exemplos de novos oligarcas criados a partir de Vargas e que tiveram como condição de existência e perpetuação a lealdade à figura pessoal do líder gaúcho.

¹⁹³ Skidmore (2000a:59): “Com a responsabilidade federal crescendo rapidamente em todos os campos, como ficara comprovado pelos atos do governo provisório de 1930-34 e pela Constituição de 1934, qualquer político brasileiro que quisesse ajudar a construir os destinos de seu país tinha que entrar ou na

O controle dos estados, todavia, não fica confiado apenas aos interventores. Não que tenham ocorrido eleições, como sugeria a Constituição federal, “após a constitucionalização dos estados”, mas em virtude de outros meios de controle federal sobre as esferas do Estado. Em 1939, a Lei dos Estados e Municípios, por esse instrumento se comprimiu a autonomia dos estados à esfera administrativa. Esta era cindida entre o interventor e o Departamento Administrativo do Serviço Público, que se encarregava de acompanhar os atos legislativos do chefe de governo, fiscalizar-lhe o orçamento, bem como censurá-lo em casos de desajuste da ação do primeiro com diretrizes nacionais¹⁹⁴.

Com o novo golpe veio também uma nova Constituição. A Carta de 1937 afirmava o Brasil como uma República federativa¹⁹⁵, presidencialista, bicameral (Senado transformado em Conselho Federal, indicado pelas Assembléias Legislativas, podendo ser vetado pelos governadores). As competências legislativas dos estados são centralizadas, em sua maioria, e outras são delegadas em caráter suplementar, ainda que necessária aprovação federal (!) insere-se, pela primeira vez, o decreto-lei. Quanto à estrutura fiscal, são feitas alterações tópicas¹⁹⁶.

O crescimento da arrecadação, marcado pelo crescimento econômico e em função do êxodo rural e incorporação de novos trabalhadores ao sistema previdenciário, dotará a União de uma situação mais cômoda. A migração da base tributária para atividades domésticas explica o impacto substancialmente menor que a 2ª Guerra Mundial tem sobre a arrecadação. A carga tributária continua entre 13-15% do PIB, mas a concentração tributária da União cresce de 55% em 1930 para 65% em 1945. A despesa primária equilibrada possibilitará uma administração global ajustada. O SPE, embora não possamos quantificar, foi o grande agente governamental,

política nacional, ou na administração federal. É óbvio o poder de manobra que Vargas havia alcançado”.

¹⁹⁴ Souza (1990:96): “Os “daspinhos” – departamentos estaduais- funcionavam ao mesmo tempo como uma espécie de legislativo estadual e como corpo supervisor para o interventor e o ministério da Justiça: os prefeitos municipais tinham que se submeter não só ao interventor, mas também ao presidente do departamentos estadual do serviço público”.

¹⁹⁵ Zimmermann (1999:319) traz mais detalhes, bem como Miller Netto (1999:54).

¹⁹⁶ Blanco (2002): “O estado novo pouco alterou essa situação, passando o ITR dos municípios para a União, e os estados perderam a competência exclusiva de tributar combustíveis e motor a explosão. Ao longo desse período, o IVC passa a ser responsável por 60% das rendas dos estados (1946), ao passo que os impostos de exportação montam aproximadamente 10% da mesma. Nos municípios, imposto predial e sobre indústrias e profissões somam 70% da arrecadação municipal. A União passa a ter, no imposto sobre consumo e renda, suas principais fontes de receita (40% e 27%, respectivamente, em 1946)”.

principalmente através da Administração Indireta. A capacidade tributária residual dos estados foi fortemente “desencorajada” ao longo da ditadura.

O novo regime também representou o sucesso do projeto autoritário, “o estado de fato”, como se dizia no início dos anos 1930. Com a face autoritária do regime, o Exército preparava-se para se tornar a força interna incontestada sob Vargas¹⁹⁷. O regime se consolidava e a União absorvia em si toda a federação. Tirando o episódico evento da “Intentona Integralista”, quando, em maio de 1938, um pequeno punhado desses militantes tentou depor o ditador, o regime inibiu qualquer força contestatória até o final de 1943. Para isso, logo tratou de desorganizar e desmobilizar a sociedade. A extinção dos partidos, o fechamento do Congresso Nacional (nunca, antes ou depois, o Congresso ficará fechado por tanto tempo), a destruição dos símbolos regionais, a gramática corporativa (institutos de pensão, CLT, justiça trabalhista, sindicalização...), o DIP, as perseguições políticas, todos esses elementos ajudaram para que o regime vivesse meia década com controle da situação.

Nessa ocasião, um grupo de intelectuais e políticos mineiros divulgou um manifesto – Manifesto dos Mineiros - pedindo a redemocratização do país. Em 1944 é a vez das primeiras críticas dos militares se manifestarem. Não é preciso lembrar que a FEB (Força Expedicionária Brasileira) lutava ao lado do 5º Exército norte-americano contra a Itália fascista. Em janeiro de 1945 é a vez do poderoso DIP “falhar” e permitir a circulação de declarações e entrevistas contrárias à ditadura. Por fim, o processo eleitoral adianta-se ao ditador e o ex-tenente, brigadeiro Eduardo Gomes, se lança candidato à presidência, sustentado pelas forças liberais democráticas, que mais tarde se articularão na União Democrática Nacional (UDN). Segue-se a candidatura do general e ministro da Guerra, Eurico Dutra, mais tarde capitaneada pelo Partido Social Democrático (PSD), formado pelos quadros burocráticos e ex- interventores do regime para as eleições de 2 de dezembro de 1945. Ao mesmo tempo, Vargas decretava a anistia política, reforçando a campanha pela abertura do sistema.

¹⁹⁷ Carvalho (1999) nos mostra que o contingente do Exército saltou de 48 mil homens, em 1930, para 93 mil em 1940. As forças públicas estaduais cresceram de 38 mil, em 1933, para 49 mil em 1942. Quanto ao total das verbas, o valor salta de 19,6%, em 1930, para 36,5% em 1942.

O Estado Novo é encerrado pela única força que consegue manter autonomia frente ao ditador. O braço forte do regime, as Forças Armadas, se desincompatibiliza com o presidente por conta de uma questão aparentemente menor¹⁹⁸, a destituição do chefe de polícia do Rio de Janeiro, do ex - tenente e ex - interventor paulista, João Alberto. Em seu lugar, Vargas pretende nomear seu irmão, Benjamim Vargas (lembramos que a chefia de polícia do Distrito Federal fora, em 1937, a responsável pela execução do golpe de estado, uma vez que o general Góes Monteiro vetou o uso do Exército na questão). Deposto, Vargas exila-se em sua fazenda em São Borja.

¹⁹⁸ A questão não é tão menor quanto parece. Esse posto é de vital segurança para o presidente. Qualquer manifestação, ou tentativa de deposição passaria pela chefia de polícia. Mesmo o sítio virtual que sofreu o Catete pelo Exército no dia da deposição do presidente seria diferente se o chefe de polícia não apoiasse o golpe.

CAPÍTULO CINCO: Segundo Federalismo (1945-1964)

Como o primeiro federalismo, agora temos um movimento de reestruturação institucional, forjado em oposição ao centralismo imposto pelo unitarismo precedente. Por outro lado, a democracia do pós-guerra não conseguirá estabilizar-se em função de sucessivas crises políticas¹⁹⁹. Isso a levará a ter uma vida bastante curta, similar à duração do unitarismo civil. A crise permanente vivida no período não será fruto, como antes, do conflito interestadual, estando muito relacionada à política internacional vivida no período. Internamente, a divisão de poderes, formais e informais, já garante a supremacia inquestionável da União, embora os entes fortes do primeiro federalismo permaneçam influentes. Bem verdade que não mais como antes, uma vez que as novas bases legais objetam a reestruturação do sistema pré-1930, mas sua presença continua a ser sentida, como veremos abaixo. As transformações geracionais conseguiram estabilizar a Federação, atribuindo-lhe marcos regulatórios (política) mais eficazes. As transformações supra-geracionais, que implicam em melhoria substantiva da distribuição da riqueza nacional (economia), transformações na cultura política e superação de antigos padrões de relacionamento estado-sociedade (clientelismo, patrimonialismo), essas ainda persistirão.

O primeiro aspecto que chama a atenção é a estruturação nacional do sistema partidário²⁰⁰. Embora, ainda em 1945, quando é permitida a reabertura dos partidos políticos, surja um grande número de partidos regionais, o que parece sinalizar a volta do modelo pré-1930, o que se verifica é o restabelecimento de partidos nacionalmente articulados e regionalmente estruturados²⁰¹. Vargas, com sua gramática corporativa, via ministério do Trabalho, incitará a criação do PTB. A partir de suas interventorias, nascerá o PSD²⁰². Ambos, portanto, partidos nascidos do poder Executivo e apoiados

¹⁹⁹ Camargo (1992a:6): “[...] na fase democrática (1946-64), predominou forte instabilidade, visto que três presidentes tiveram dificuldades para tomar posse: Vargas em 1950, Kubitschek em 1955 e João Goulart em 1961. Destes, apenas o segundo concluiu o seu governo. Houve, em 1945, a deposição de um ditador, em 1954 o suicídio político de um presidente. Em 1961, uma renúncia, em 1964 um golpe de estado, além de freqüentes ameaças que não se efetivaram”.

²⁰⁰ Schwartzman (1982:115) chama a atenção para o fato de que essa estruturação partidária que se dá no pós-1945 é um fenômeno latino-americano, ou seja, multipartidarismo nacional de vida curta.

²⁰¹ Lima Júnior (1983) é um dos raros, e interessante, estudos sobre a correlação entre sistema partidário e federalismo no segundo federalismo no Brasil.

²⁰² Souza (1990:103), comentando a reestruturação partidária pós-Estado Novo, esclarece “Assim é que [...] assistimos a uma rápida recomposição das oligarquias regionais, não obstante o fato, devidamente assinalado, de que essa recomposição se deu com simultânea e significativa mudança de eixo, através das interventorias, e sob freqüentes pressões tenentistas no sentido de retardar a sedimentação. É lícito afirmar, como consequência, que a recomposição de poder oligárquico regional se efetivou sob a

em fortes máquinas estaduais²⁰³. Contra o ex-ditador, com um discurso em prol do universalismo de procedimentos e da consolidação democrática, se estabelecerá a UDN. Embora opositorista, nesse período a idéia de ser oposição ao governo, tal como no primeiro federalismo, tende a ser preterida por “nomes de consenso”, ou seja, candidatos que, por meio de alianças interpartidárias, acabam sendo “escolhidos” não pelo eleitorado, e sim pela classe política. Essa prática, evidentemente, denota fraqueza do sistema partidário, receoso de sua exposição aos sufragistas. Nesses anos, o eleitorado continuava restrito a uma parcela pequena da população. Embora substancialmente ampliada, se comparada à República pré-revolucionária, a participação popular nas eleições presidenciais saltou de 15% da população, em 1945, para 25% dez anos depois²⁰⁴. Todavia, a essa ruptura também corresponderá uma continuidade. Se é verdade que o sistema partidário se nacionaliza, sua lógica segue sendo regional²⁰⁵. As governadorias seguem investidas de um poder político de dimensões grandiosas. Como veremos ainda, sua influência será, embora menor da exercida nas primeiras décadas do século, extremamente importante para as articulações de candidaturas presidenciais.

Essa influência continuará se manifestando de forma assimétrica em prol dos antigos entes fortes da federação, embora agora com um poder de ação bastante diminuto. O crescimento do eleitorado, a nova Constituição, o maior papel do Executivo federal e a limitação das competências estaduais trazem uma redução do papel global das unidades federadas, e em particular dos seus entes fortes, havendo, nesse sentido, um aumento da multipolaridade. Por outro lado, a incipiente

cláusula de sua simultânea vinculação ao sistema burocrático governamental, processo esse que teria decisiva significação, como é sabido, na formação do maior dos partidos após-guerra, o PSD”.

²⁰³ Camargo (1992 a:31) “Criam-se também, em 1945, os partidos nacionais, sem que, no entanto tenham eles se libertado das influências e das lealdades estaduais. O PSD, por exemplo, tinha suas mais sólidas bases em Minas Gerais. O PTB cresceu muito no Rio Grande do Sul, por influência de seu criador, mas ambos foram mal sucedidos em São Paulo..”.

²⁰⁴ Silva (1990:306). Dados absolutos figuram em Lavareda (1991:99) e são mais impressionantes. Entre 1945 (eleição de Dutra) e 1962 (plebiscito) o eleitorado salta de 7.459.849 para 18.565.277, num crescimento aproximado de 150%, o que demonstra, se comparado com Silva que a inclusão política crescia mais velozmente do que o crescimento vegetativo médio nacional. Comentários gerais são encontrados em Camargo (1992a:31)

²⁰⁵ Como na sucessão de Eurico Dutra, quando Virgílio de Mello Franco sustenta que deve haver um candidato de união nacional, que este deveria ser da UDN e mineiro. Carone (1985:33) mostra não só esse episódio, como ao longo das páginas que seguem detalha outros, envolvendo particularmente a política dos entes fortes da federação.

industrialização se concentra nos três estados²⁰⁶, bem como parcela avantajada da população e eleitorado²⁰⁷. De forma que os ocupantes dessas governorias conseguem se projetar na vida política nacional com muito mais facilidade do que os políticos não socializados nessa esfera da vida pública²⁰⁸.

Essa condição cristalizará, ao longo do tempo, uma situação de fato. Os três presidentes eleitos no período são ex-governadores de estado, pelo que se socializaram e permitiram nacionalizar suas carreiras. Também os três têm como origem política os três estados que chamamos de entes fortes da federação. Entre os candidatos não eleitos temos os ex-governadores Etelvino Lins (PE, 1955, ainda que tenha desistido) e Ademar de Barros (SP, em 1960). Destaca-se, também, a força de ex-governadores na candidatura à vice-presidência com Milton Campos (MG, 1955 e 1960) e Leandro Maciel (SE, 1960), além do “destruidor de presidentes” Carlos Lacerda (governador da Guanabara), que, embora não tenha se candidatado, foi figura central na política do período. Além desses, temos como candidatos nacionais os militares (general Dutra, 1945; brigadeiro Gomes, por duas vezes, em 1945 e 1950; general Távora, 1955; general Lott, 1960), o que evidencia uma incapacidade sistêmica de, a partir de questões políticas nacionais, se produzirem políticos nacionalmente competitivos. Como veremos adiante, essa situação não se verificará mais no terceiro federalismo.

O novo regime, que nasce sob a batuta de um general, é inicialmente governado por um magistrado. Como durante o Estado Novo não havia vice-presidente ou Congresso Nacional, José Linhares, presidente do STF, é encarregado de fazer o governo de transição até a posse, em 31 de janeiro de 1946, do presidente eleito no pleito de dezembro de 1945. Seu compromisso era essencialmente realizar as eleições no prazo marcado. Seu governo foi regulado pela Carta estadonovista, e o código eleitoral elaborado pelo ex-ditador. No seu curto governo, destituiu todos os interventores que seu predecessor nomeou, substituindo-os pelos presidentes dos

²⁰⁶ Basta dizer que a participação das três regiões no PIB industrial do país ascende de 53,08%, em 1939, para 68,89% em 1963 (conforme <http://www.nemesis.org.br>). Detalhes podem ser encontrados em Cano (1985).

²⁰⁷ Chama a atenção o fato de que os três estados contem, ainda em 1960, com aproximadamente 7 milhões de eleitores, em um universo total de 15,5 milhões, o que equivale a quase 45% do total (IBGE, 1990). Quanto à população, aproximadamente 28 milhões de habitantes moram nessas regiões, ao passo que a soma nacional gira em torno de 70 milhões, representando algo como 40% do total (IBGE, 1997).

²⁰⁸ Carvalho (1996:50): “O apoio de um estado importante, todavia, era um dos principais recursos para o político com ambições nacionais”.

Tribunais de Justiça dos estados. O motivo declarado foi o de procurar dar garantias de neutralidade por parte do Estado nas eleições que se aproximavam. Também criticou o decreto de 10 de outubro do ex-presidente, que antecipava as eleições estaduais para a mesma data da eleição presidencial, tornando-as, portanto, casadas. Nesse caso, o receio não era com as eleições casadas em si, ocasião na qual o cargo de maior visibilidade – a presidência- tende a atrair votos para os demais cargos em litígio, e sim com os interventores, no sentido de que pudessem usar as máquinas estaduais e municipais em favor da posição do ex-ditador²⁰⁹. A solução encontrada foi a revogação do decreto de 10 de outubro, voltando à situação anterior, pela qual as eleições de governadores aguardariam até 1947.

Sobre a eleição presidencial, é interessante notar que dois dos três candidatos são oficiais militares: o brigadeiro Eduardo Gomes (UDN) e o general Dutra (PSD). O primeiro, com uma biografia um pouco mais extensa, foi um dos dois sobreviventes no episódio do Forte de Copacabana, tendo apoiado a Revolução em 1930. O segundo é filho do regime varguista. Fora levado ao generalato por sua lealdade pessoal a Vargas e como forma de contrabalançar a força crescente que Góes Monteiro vinha somando nas forças armadas, num estratagema semelhante ao aplicado com os estados, nos quais promovia um elemento secundário da elite a fim de ter um ator que, sendo demasiado novo, não tenha força própria, ao mesmo tempo que não possa ser apontado como “estrangeiro”. O primeiro fez uma campanha entusiasta e mobilizou apoios crescentes. O segundo bem representava a classe militar, pouco agradando o eleitorado. Abertas as urnas, os militares compuseram 92% do total de votos, tendo o general Dutra, apoiado às vésperas do pleito por Vargas²¹⁰, 55% dos votos, elegendo-se, portanto, presidente para o quinquênio seguinte.

Foi o governo Dutra o responsável pela transição legal do regime de 1937 para o segundo federalismo, por meio de uma nova Constituição, como veremos adiante. Seu ministério traz um arranjo típico do primeiro federalismo, cabendo os cargos principais aos estados fortes e os de menor expressão aos estados periféricos²¹¹. Carlos

²⁰⁹ Skidmore (2000a:72-109) traz mais detalhes sobre essa ameaça, bem como da um panorama geral da situação vivida no período.

²¹⁰ O apoio de Vargas a Dutra é oficialmente levado ao último pelas mãos do vizinho do primeiro, João Goulart.

²¹¹ Os três estados sozinhos ocuparam os principais ministérios (Justiça, Viação e Fazenda) por 52,5% do tempo. Esses dados foram elaborados seguindo a metodologia apresentada em Love (1975:130) e

Luz (MG), no ministério da Justiça; Gastão Vidigal (SP), na Fazenda; Macedo Soares (RJ), que ainda em 1946 acaba substituído pelo gaúcho Clóvis Pestana, no ministério de Viação e Obras Públicas. Relações Exteriores ficou com João Neves da Fontoura (RS); Agricultura com Carneiro Campelo (PE); Trabalho com Otacílio Negrão de Lima (MG); e Educação e Saúde com Ernesto de Souza Campos (SP). Sua diretriz econômica tem forte contorno liberal e sua política externa é rigidamente alinhada com os EUA.

A eleição estadual para governadores de 1947, bem como as seguintes, demonstra que o discurso nacional dos principais partidos vai se adaptar pragmaticamente às realidades regionais, de forma que se estruturam alianças diferenciadas nos diversos estados. Nos três principais não é possível estabelecer um padrão, havendo uma tendência a uma bipolaridade entre UDN e PSD, em Minas Gerais, à aliança UDN-PSD contra o PTB no Rio Grande do Sul (em que pese a aliança PSD-PTB na eleição de Walter Jobim) e a um padrão não-sistêmico em São Paulo, com a forte presença do PSP de Ademar de Barros e, depois dele, do excêntrico Jânio Quadros, em que as coalizões partidárias oscilam contingencialmente ao longo do tempo²¹². Nos demais estados, as alianças se processam de forma não coordenada com as diretrizes nacionais dos grandes partidos. Um vez que esse padrão é extensivo a todo o período, isso passa a ser um indicativo de que a política regional seguirá funcionando em paralelo à política partidária nacional²¹³.

Na esfera nacional, o governo Dutra vai costurar uma aliança entre os três principais partidos políticos, no chamado “pacto interpartidário”. Por ele, a UDN ganha espaço no governo, numa política de aproximação que sugere uma candidatura de “união nacional” para a sucessão de 1950. Assim, o governo Dutra será o governo mais marcadamente influenciado pela herança política do primeiro federalismo. Na articulação de sua campanha, temos a participação da *éminense grise* Minas Gerais.

foram compilados e analisados pelo autor a partir do site <http://www.planalto.gov.br>. As demais referências expressas ao longo deste referem-se a essa análise, a menos que expressem fonte diversa.

²¹² Esses dados, bem como as alianças feitas em todos os demais estados, em todas as eleições estaduais no período, podem ser encontradas em Nunes (1999:73-75). Uma crítica às explicações para o desenvolvimento do sistema partidário no período pode ser encontrada em Lavareda (1991:19-31). O mesmo autor nos dá uma explicação alternativa em Lavareda, 1991:97-120. Para uma observação sucinta e mais descritiva, ver Beiguelman (1974:317-37).

²¹³ Carvalho (1996:50): “Los gobernadores de los estados seguían ejerciendo gran influencia en la vida político-partidarista de ese periodo. Prosperaba un sistema nacional de partidos, pero sus mandos coincidían en buena parte con los mandos estatales”.

Seu ministério será composto segundo a mesma lógica de repartição entre os entes fortes da federação no pré-1930; sua política econômica será a mais liberal do período (os saldos comerciais acumulados ao longo da II Guerra foram consumidos em importações luxuosas, o salário mínimo se deteriorou diante da indiferença governamental) e o movimento operário será tratado como caso de polícia²¹⁴. Por fim, sua sucessão parece uma reprise das da década de 1920.

Contudo, uma ruptura importante foi a constitucionalização do país. Foi ao longo de seu governo que se reuniu a Assembléia Nacional Constituinte que brindou o Estado com uma nova Constituição. Elaborada em um contexto pós-autoritário, ela teve como preocupação evitar uma concentração exagerada de poderes nas mãos do Executivo federal, ao mesmo tempo que procurou diminuir a disparidade entre os estados, garantindo mecanismos compensatórios, tal como o breve modelo de 1934. Manteve o sistema republicano, federativo e presidencialista. O Legislativo federal seguiu o bicameralismo, com os estados se fazendo representar no Senado. A fim de diminuir as disparidades entre os entes federados, acentua-se a assimetria na representação política em prol dos economicamente menos fortes, de forma que estes, também menos populosos, passaram a ter direito a um piso de 7 deputados, ampliando de 150 para 250 mil habitantes por deputado acima de 20 representantes, o que evidentemente prejudica os entes fortes da federação²¹⁵. Tal como em 1934, os estados devem solicitar ao Senado autorização para endividar-se, podendo este estabelecer limites diferenciados segundo casos específicos. Resguardam-se os estados da intervenção da União, só podendo esta acontecer com o fim de evitar invasão externa, de um ente federado em outro, ou de fazer cumprir decisão judicial.

Institui-se um sistema de repartição de competências e tributos sobrepostos e intercomunicantes, o que caracterizará esse período como de federalismo cooperativo. O Legislativo passa a usufruir de um mecanismo investigatório diferenciado, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), o que o fortifica frente ao Executivo. Outra

²¹⁴ Carone (1985:21), em uma passagem precisa, explicita que a política de Dutra não é só anticomunista, como muitas vezes encontra-se na literatura, mas sim contra qualquer manifestação popular que conteste a situação social. “É a partir da segunda fase -agosto de 1946-, que as autoridades procuram confundir o movimento grevista, em geral, com o movimento comunista. Dessa maneira, a luta contra a carestia, as greves e as atividades comunistas aparecem denunciadas pela polícia como um todo”. Não será só para Washington Luís que a questão social será uma questão de polícia.

²¹⁵ No anexo, encontra-se reproduzida a tabela de Nicolau (1997), que explicita essa assimetria em todas as constituições e emendas constitucionais entre 1824-1988.

medida encarregada de limitar o poder do presidente é a possibilidade, largamente utilizada pelos congressistas, de emendar o orçamento da União. Por fim, fica extinto qualquer ato semelhante ao decreto-lei, vigente até então. Na sua relação com a sociedade, o estado passa a reconhecer à mulher e ao homem o direito de voto, que é secreto e obrigatório a partir dos 18 anos. Paralela a essa expansão dos direitos políticos, perpetua-se o maior gargalo para uma participação universal, o censo literário.

O federalismo fiscal de 1946 vai acentuar a tendência de alta da carga tributária global, como em 1934. Igualmente vai acentuar os mecanismos de *revenue-sharing* (repartição de rendas). Essas duas variáveis estão relacionadas, pois a União insistirá em manter altos níveis de investimento, em particular pela administração indireta, para garantir a modernização da economia²¹⁶. Assim, a arrecadação dos impostos federais incidentes sobre a renda e o consumo, além dos impostos únicos sobre energia elétrica e minerais, passam a ser compartilhados com os estados e municípios. Da mesma forma, institui-se transferências de arrecadação de estados para municípios²¹⁷, pelas quais os primeiros devem repassar 30% de sua renda tributária para os governos locais (essa medida em particular *não* foi aplicada na quase totalidade dos estados). Esse sistema de transferências para os municípios age como um forte estímulo para o fenômeno da emancipação, que sofre um acréscimo de 150% em uma geração, saltando de 1.587 para 3.936 entre 1940-65²¹⁸.

²¹⁶ Blanco (2002): “O investimento cresceu de 2% a 3,5% do PIB, ao final dos anos 1950. Gastos previdenciários já montavam 4% do PIB em 1960. Não podemos esquecer o papel central do Estado no desenvolvimento econômico promovido no período. Essa participação foi sustentada pelo incremento da participação do bolo tributário que se expande de 13% para 21% entre 1947-64”. Acentuando o caráter modernizador e urbano, destaca o autor: “A compartição tributária estava associada a despesas vinculadas, as transferências de imposto único foram vinculadas ao desenvolvimento do sistema de transporte e a empreendimentos relacionados com a indústria de petróleo, enquanto pelo menos metade dos recursos do Imposto de Renda recebidos pelos municípios deveria ser aplicada em benefícios de ordem rural”. Lembramos ainda que o Imposto de Renda era calculado com base no ano anterior e chegava aos municípios devidamente corroído pelo fenômeno inflacionário que se acentua a partir da segunda metade da década de 1950.

²¹⁷ Os estados, que haviam perdido em 1940 o direito de tributar os combustíveis, passam a ter participação no imposto único sobre combustíveis, mas cederam integralmente o imposto de indústrias e profissões aos municípios e tiveram a alíquota máxima do imposto de exportação limitada a 5%.

²¹⁸ Dados retirados de IBGE (2002). A mesma fonte traz ainda maiores detalhes, bem como a tabela sobre o avanço das emancipações, numa perspectiva comparada entre 1946-64/ 1964-85/ 1986-2001 por regiões, que se encontra reproduzida no anexo. Esses dados são importantes também para balizar estudos sobre a emancipação no terceiro federalismo, que em geral afirma a gravidade da situação, mas desconhece, ou ignora proposadamente, que taxa de crescimento como a expressa acima nunca mais se repetiria.

A cooperação entre União e estados se dá ainda pela vinculação de receita federal para atender a projetos de desenvolvimento macro-regional (determinou que 3% da receita da União fosse destinada ao desenvolvimento da região Amazônica, 3% ao Nordeste, 1% à região do Vale do Rio São Francisco), além do destino de 10% da arrecadação tributária para financiar gastos com educação²¹⁹. Dessa forma, a participação das unidades subnacionais no bolo tributário cresce de 6,5-10% do PIB entre 1945-60. Por fim, a competência residual volta a ser exercida pela União e pelos estados, estes recolhendo os impostos que viessem a ser criados e entregando 20% do produto da arrecadação à União e 40% aos municípios²²⁰.

O governo Dutra também promoveu eleições nos estados, nos quais podemos vislumbrar o comportamento influente de algumas governorias. Em São Paulo, temos a eleição de Ademar de Barros pelo PSP, com uma pequena vantagem sobre o segundo colocado, Hugo Borghi (PTN). Em que pesem as dificuldades em assumir, inclusive com ameaça de intervenção federal- pedida pelos concorrentes derrotados-, o novo governador tomou posse em 14 de março de 1947 através de um acordo com o PSD e PTB. Nessa oportunidade, nomeou novos prefeitos em todas as cidades do estado, uma vez que ainda não havia sido promulgada a Constituição paulistana, condição que valeu ao PSP nas eleições municipais de 09 de novembro de 1947 27% das prefeituras, mais do que qualquer outro partido isolado, além de conseguir, no mesmo pleito, eleger seu candidato a vice-governador. O estilo administrativo de Ademar de Barros apoiava-se em grandes obras públicas e na ampliação de uma política de bem - estar social, com finalidades clientelísticas. Essa situação levou-o por duas vezes (abril e junho de 1948) a enfrentar ameaça de intervenção federal solicitada por seus opositores na Assembléia Legislativa do estado, que denunciavam sua administração como corrupta e nociva às finanças do estado. Merece destaque o pedido – negado - de intervenção de junho de 1948, enviado ao ministro da Fazenda, Pedro Luís Correia e Castro, e ao Senado Federal, denunciando a precária situação

²¹⁹ Abranches (1988:25), que analisa a relação entre os ministérios e a origem dos ministros, mostra que há uma correlação positiva entre a naturalidade do ministro e ministérios específicos, como o caso do ministério da Educação (que se desmembra do de Educação e Saúde em 1953), que foi ocupado predominantemente por baianos.

²²⁰ Nesse período, a matriz doméstica da arrecadação fiscal já é inequívoca. O imposto de consumo é responsável por mais de 45% da receita tributária da União, o imposto de vendas e consignações corresponde a quase 90% da receita tributária estadual e o imposto de indústrias e profissões, que se tornara, na prática, uma versão municipal do imposto de rendas e consignações, gera quase 45% da receita tributária dos municípios. Em conjunto, eles perfazem 65% da receita tributária total do país.

financeira vivida, agravada com a constante emissão de títulos da dívida estadual, que ultrapassavam de longe o limite legal de 25% da receita do estado. O comando da extensa administração de São Paulo, somada a uma série de alianças políticas (incluindo aí o então governador de Minas Gerais, Milton Campos), permitiu-lhe, todavia, superar essas ameaças, de modo a concluir seu mandato como um forte nome no estado²²¹.

Nas eleições de 1950, receoso dos resultados possíveis do acordo interpartidário de apoio parlamentar a Dutra, Ademar firma o chamado protocolo de Santos Reis, pelo qual Vargas receberá o seu apoio e o do PSP na eleição presidencial em troca de indicações ministeriais, do vice - presidente e o apoio de Vargas a sua candidatura em 1955. Essa aliança se mostrará, abertas urnas, extremamente bem - sucedida em São Paulo, onde Vargas vence com significativa margem de vantagem²²². A partir de então, até o suicídio de Vargas, sua influência se fará ouvir através de Ricardo Jafet, que, à frente do Banco do Brasil, estendia generosa política creditícia, contrariando determinações do ministro Lafer, além da participação no rendoso ministério de gastos de Viação e Obras Públicas.

Minas Gerais entregou sua governadoria a Milton Campos. Intelectual destacado, foi apoiador da Revolução de 1930, no entanto, contrário ao fechamento do regime a partir de 1937, sendo um dos signatários do Manifesto dos Mineiros de 24 de outubro de 1942, junto com Artur Bernardes e Magalhães Pinto. Candidato inexpressivo, “correu o perigo de ser eleito”, conforme ele mesmo dizia, pela UDN, ocasião na qual obteve surpreendentes 55,6% dos votos. Administrador capaz, evitou a intervenção federal por ocasião da greve dos mineiros de Nova Lima. Nacionalmente, articulou, junto com o governador baiano Otávio Mangabeira, um

²²¹ Esses fenômenos, extensivos a todos os governadores, em tese, como emissão de títulos da dívida pública além do limite constitucional, influência nas eleições municipais, são alguns dos que levaram à conhecida formulação de Abrucio (1988) sobre os governadores como Barões entre 1982-94. Embora tenhamos limitadas fontes e dados a respeito do desempenho dos governadores no segundo federalismo, essas práticas que a administração Ademar exemplifica nos parecem suficientes para uma revisão do papel *sui generis* dos governadores apontados pro Abrucio. Mais tarde veremos como o governador JK indicou o ministro da Justiça de Vargas. Outros exemplos podem ser arrolados exaustivamente aqui, como o Banco do Nordeste do Brasil, fundado logo após a compra, no primeiro trimestre de 1953, pelo Tesouro da União, de estoques de produtos que não conseguiram colocação no mercado, para não prejudicar economias regionais (N, NE), ou ainda as estatizações de multinacionais encabeçadas por governos regionais. Outros exemplos estão expostos ao longo do texto.

²²² Cerca de ¼ do total de votos que cabe a Vargas nessa eleição vem do reduto ademarista, o que mostra a força da governadoria paulista, mesmo frente a uma liderança nacional como a de Vargas (Skidmore, 2000a:108).

acordo interpartidário entre PSD, UDN, PR, a fim de garantir, através da “união nacional”, maioria parlamentar ao general-presidente Dutra. Em frustrada contrapartida, nas eleições presidenciais de 1950, essas agremiações deveriam indicar um candidato de consenso. Cogitado como candidato à presidência, abriu mão de concorrer em prol de Afonso Pena Júnior, que contou com apoio de Agamenon Magalhães - candidatura essa que não se firmou.

No Rio Grande do Sul foi a vez de Valter Jobim, eleito sob o apoio direto de Vargas pelo PSD. Profundo conhecedor do estado, fora secretário de obras públicas durante o Estado Novo e do Interior na transição promovida por Cilon Rosa. Seus laços com o ministro de Obras Públicas, o gaúcho Clóvis Pestana, renderam para o Rio Grande do Sul um grande investimento federal em estradas e barragens. Seu período de governo foi marcado pelo crescimento da renda interna do estado. Na sucessão presidencial de 1950, foi o principal articulista da chamada “fórmula Jobim”, pela qual ficava estabelecido que o nome de “união nacional”, a ser lançado à presidência, deveria ser um consenso entre todos os partidos políticos e o general-presidente Dutra, contrariando, portanto, o acordo interpartidário entre UDN, PSD e PR, que previa um consenso entre as três agremiações. A polêmica em torno da sucessão presidencial continuou até 19 de abril, quando a UDN lançou o brigadeiro Eduardo Gomes à presidência.

Na Bahia, elege-se Otávio Mangabeira pela UDN coligada com PSD e PRP. Ex.- ministro das Relações Exteriores de Washington Luís e perseguido político durante o Estado Novo, Mangabeira se consolidou como liderança oposicionista à ditadura de Vargas, sendo um dos principais líderes da UDN. Durante a contenda em torno da escolha do candidato de “união nacional”, referido pelo acordo interpartidário de sustentação de Dutra no Congresso, foi fortemente cogitado, sendo, contudo, preterido frente ao brigadeiro Eduardo Gomes.

No Maranhão, encontramos uma situação inesperada. A eleição de Eugênio de Barros (PST), em 1950, desperta a ira de seus opositores, num típico episódio do primeiro federalismo²²³. Em janeiro de 1951 morre repentinamente o vice-governador

²²³ Esse episódio serve como ilustração de que a prática da intervenção federal (e sua constante ameaça, como no caso dos outros governadores observados aqui) não se desenraizou de nossa cultura política

Saturnino Belo e em seguida renuncia o governador Sebastião Archer. Em seu lugar, assume o presidente do Tribunal de Justiça do estado, Rodrigues Moreira, que, diante do término próximo do mandato de Archer, empossa Eugênio Barros em fevereiro de 1951. Em face às pressões que se avolumavam, Barros renuncia em março, dando lugar ao presidente da Assembléia Legislativa, César Alexandre Aboud. As tensões não se dispersam e o general Edigard Pinto (comandante da 8ª RM), intervém. A solução final é a recondução de Barros à governadoria, com o tenente da marinha Renato Archer (filho do ex-governador) como vice-governador.

A sucessão de Dutra foi marcada por um fervilhar de articulações políticas características do primeiro federalismo. Virgílio de Melo Franco (UDN-MG) tenta uma articulação encabeçada pela UDN com o PSD, para que Minas Gerais consiga “impor um candidato ao Brasil”²²⁴. Diante de seu insucesso, Benedito Valadares (PSD-MG) pressiona Dutra para que apóie o também mineiro Bias Fortes. O presidente, pessoalmente peça tão central na sucessão como na República Velha, contorna a situação, buscando apoio do governador mineiro Milton Campos. O governador, udenista, coerente com sua postura pessoal (à moda Hermes da Fonseca, segundo o qual não cabe ao chefe de governo envolvimento na sucessão), repassa o problema ao líder partidário, Prado Kelly, que elabora uma pauta para o acordo²²⁵. Este não é aceito, e o impasse persiste até que o governador gaúcho Walter Jobim propõe a sua “frente democrática sem exclusões”, que incluiria Ademar de Barros (governador de São Paulo) e Getúlio Vargas para a articulação do sucessor.

Como a situação não se resolve, a “fórmula mineira”, elaborada por Benedito Valadares, é aplicada. Por ela, o Conselho Nacional do PSD escolhe quatro nomes, dos quais um seria o candidato do partido. Curiosamente, os nomes do Conselho Nacional são todos de mineiros, em que pese a oposição dos diretórios do Rio Grande do Sul, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Santa Catarina e Maranhão. Mais irônico, os encaminhamentos do PSD apontam para Afonso Pena Júnior (que conta com o apoio do governador mineiro). Por outro lado, a UDN desacreditando no acordo

por conta da instalação de um novo regime constitucional, como muitas vezes fica mais ou menos explicitamente sugerido na literatura.

²²⁴ Carone (1985:33).

²²⁵ A pauta é evasiva e pode contemplar praticamente qualquer bandeira partidária do período. São seus termos: 1. fidelidade ao regime, 2. elaboração de programa comum, 3. moralidade pública e administrativa, 4. escolha do candidato sob tais propostas.

interpartidário que dera sustentação a Dutra, prepara uma candidatura militar “acima das facções”, e aceita, diante da candidatura própria do PSD, a candidatura militar do ex-tenente Eduardo Gomes. Este tem logo o apoio do PL, PRP (de Plínio Salgado), e do general Juarez Távora. O PSD recua e troca a candidatura de Afonso Pena Júnior pela do também mineiro Cristiano Machado. Isolado, o PSP-SP (de Ademar de Barros) e o PTB-RS aproximam-se de Getúlio Vargas e conseguem a sua candidatura²²⁶, que logo contará com os dissidentes do PSD, que abandonam seu candidato, além do candidato a governador (não eleito) João Cleofas, da UDN-PE, e consagram Vargas presidente.

Se, na sua primeira candidatura, Vargas tinha como vice um paraibano inexpressivo nacionalmente, agora será a vez de um potiguar do PSP, Café Filho. A eleição de Getúlio Vargas à chefia do governo em 1950 representou forte contra-golpe nas forças liberais que o haviam deposto ao término do Estado Novo. Eleito com 48,7% dos votos contra 29,7% do brigadeiro Gomes e 21,5% de Cristiano Machado²²⁷, além de eleger seu companheiro de chapa, o vice-presidente Café Filho (PSP). A UDN, inconformada com mais uma derrota presidencial, não se contentou em declarar oposição e, diante das declarações de apoio das forças armadas à decisão das urnas, tentou frustradamente, através de uma manobra legalista, impedir a posse do presidente. Diante da recusa do Tribunal Eleitoral em apoiar a tese da UDN, Vargas foi empossado. Para a UDN, ficava cada vez mais claro que a democracia no Brasil não funcionava bem²²⁸.

²²⁶ Outra aliança fundamental, se não para a eleição, para a posse do presidente, foi o apoio recebido por parte das forças armadas. Tal como as elites políticas, essas também se encontravam divididas em relação à candidatura Vargas. Em 17 de maio de 1950, a eleição para a presidência do Clube Militar viveu uma polarização entre Estilac Leal e Cordeiro de Farias. O primeiro, apoiador incontestado do ex-ditador, sendo um dos poucos que lhe deu apoio ainda no episódio de 29 de outubro. O segundo foi o portador da intimação que resultou na sua deposição na mesma oportunidade. Ideologicamente, divergiam também em questões de relevo, como a estatização ou não do refino de petróleo. Abertas as urnas, Estilac Leal é o novo presidente do Clube militar. A oficialidade aceitara a candidatura Vargas.

²²⁷ Cristiano Machado, abandonado pelo seu próprio partido em seu próprio estado, obteve votação similar a de Vargas ou Gomes.

²²⁸ Significativos os dizeres de Carlos Lacerda no jornal *Tribuna da Imprensa* em 01 de junho de 1950: “O sr. Getúlio Vargas, senador, não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito não deve ser empossado. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar”. Diante da eleição de Vargas, a revista *Anhembi* de dezembro de 1950 publicava: “No dia 3 de outubro, no Rio de Janeiro, era meio milhão de miseráveis, analfabetos, mendigos famintos e andrajosos, espíritos recalçados e justamente ressentidos, indivíduos tornados pelo abandono, homens boçais, maus e vingativos, que desceram os morros embalados pela cantiga da demagogia berrada de janelas e automóveis, para votar na única esperança que lhes restava: naquele que se proclamava pai dos pobres, o messias - charlatão”.

No governo, Vargas tenta, sem êxito, ao longo de 18 meses (até junho-julho de 1952), consolidar uma administração de “união nacional”, aos moldes da construída pelo seu antecessor, ou de seu primeiro governo nos idos de 1930²²⁹. Horácio Lafer (SP) para Fazenda, Ricardo Jaffet (SP) para a presidência do Banco do Brasil, Negrão de Lima (MG) na Justiça, Souza Lima (SP) no ministério de Viação e Obras Públicas. Educação e Saúde cabe a Ernesto Simões Filho (BA), Trabalho a Danton Coelho (RS) e Relações Exteriores a João Neves da Fontoura (RS). A participação da UDN se dá com o dissidente João Cleofas (PE) na Agricultura, que garantiu apoio a Vargas na eleição no estado²³⁰. A história não será tão generosa com Vargas quanto fora há vinte anos. Se do governo provisório ficou na chefia do Executivo por quinze anos, no seu mandato constitucional ficará por três. Seu projeto econômico buscará afastar da arena política as decisões mais importantes²³¹. Na área financeira, o conflito entre Jaffet (PSP) e Lafer (PSD) tomará proporções gritantes. A reforma ministerial de junho-julho de 1953 não alterará a natureza regional do ministério, embora aproxime o governo da gramática corporativa e se distancie das tentativas conciliatórias com a UDN²³². Ascende João Goulart (RS) ao Trabalho, Oswaldo Aranha (RS) à Fazenda, Tancredo Neves (MG) à Justiça e José Américo de Almeida (PB) na Viação e Obras Públicas²³³. Diante de uma oposição (e uma imprensa) implacável, Vargas vai sendo acuado progressivamente. Por fim, o assassinato de 5 de agosto anuncia o suicídio de dezenove dias depois.

No seu lugar, assume o sucessor constitucional, Café Filho. Politicamente distante de Vargas desde os acontecimentos de agosto, Café Filho sempre procurou se firmar em uma posição ambígua, mas que seu ministério não deixa dúvidas. O retorno de políticos ligados ao governo Dutra evidencia a “nova” agenda política. Seu

²²⁹ No site <http://www.cpdoc.fgv.br/> encontra-se detalhado histórico dos ministérios, com fácil consulta biográfica dos ministros e personalidades influentes no período.

²³⁰ Segundo a mesma metodologia dos dados citados para o primeiro federalismo, de acordo com Love (1975:130), temos que nos principais ministérios no governo Vargas, os entes fortes da federação dominaram por 90% do tempo.

²³¹ A referência diz respeito à Assessoria Econômica, fruto do insulamento burocrático que será retomado por Kubitschek na forma de seus Grupos Executivos (Nunes, 1999: 80-92).

²³² Skidmore (2000a:146-159) detalha o contexto político e o teor dessa transformação.

²³³ José Américo de Almeida, embora fosse um político independente, tinha muito boa relação com a bancada nordestina na Câmara, que agora, no segundo federalismo, diante do fim dos impostos interestaduais e o arrefecimento do bloco dos entes fortes da federação, começa a agir de forma coesa na luta por mais verbas para a região. Como vimos, as primeiras vitórias se referem ao destino de parte dos impostos federais para o combate à seca. Abrucio (1998:57), embora não se dedique a fundamentar exaustivamente essa posição, aponta mais alguns exemplos de ação coordenada da bancada nordestina no período.

ministério guarda semelhança com o de Eptácio Pessoa, único presidente civil não originário dos entes fortes da federação na República Velha. Agora, os principais ministérios serão ocupados por políticos originários dos estados periféricos. Fazenda terá Eugênio Gudim (RJ), Banco do Brasil será de Clemente Mariani (BA), ex-ministro da Educação e Saúde de Vargas. Viação (com Lucas Lopes) ficará nas mãos de Minas Gerais, por pressão do governador Juscelino Kubitschek. Agricultura permanecerá com Pernambuco (José Costa Porto), bem como o Rio Grande do Sul com o Trabalho (Napoleão de Alencastro Guimarães). Na Saúde, o paranaense Aramis Ataíde e na Educação o potiguar Cândido Mota Filho. Seu curto mandato será orientado por uma política reacionária e provocará o temor de adiamento das eleições estaduais de outubro de 1954, ou um golpe de estado, que todavia não acontece.

As eleições acontecem na data marcada e repercutem da seguinte forma nos seguintes estados. São Paulo mais uma vez seguiu as pegadas de Ademar de Barros. Impossibilitado de reeleger-se, indicou seu ex-secretário de Viação e Obras Públicas, Lucas Garcez, em coligação com o PSD-PTB. Imaginava-se que Garcez, politicamente sem expressão, deveria seguir as determinações de seu padrinho Ademar. Todavia, os atritos entre ambos cresceram enormemente desde a posse. Garcez, não contando com força política própria, procurava sustentação junto às diversas correntes políticas em arranjos interpartidários. Dessa forma, a máquina política de Ademar via-se obstaculizada por membros de outras legendas. Ainda assim, o PSP obteve enorme sucesso eleitoral no pleito municipal de 1951, elegendo 133 prefeituras, num total de 305. A eleição para a cidade de São Paulo, no entanto, coube ao novato e meteórico Jânio Quadros, que, aproveitando-se do cisma entre Ademar de Barros e Garcez, que indicou seu secretário de Saúde para a prefeitura, obteve do primeiro apoio político e financeiro.

Minas Gerais foi o palco de projeção de Juscelino Kubitschek, político do PSD. Foi o responsável pela indicação de Negrão de Lima no ministério da Justiça de Vargas e de Lucas Lopes, seu ex-secretário, para a pasta de Viação e Obras Públicas na gestão Café Filho. Político de sucesso, fora prefeito de Belo Horizonte, onde atingiu ampla notoriedade. À frente do governo estadual, empreendeu amplo processo de eletrificação e ampliação da malha rodoviária de Minas Gerais com vistas à promoção de sua industrialização. Contou com generosos recursos federais por

intermédio do DNER, além de investimentos do BNDE²³⁴. Quando, em final de agosto de 1954, foi consultado pelo governador de Pernambuco, Etelvino Lins, sobre seu apoio ao adiamento das eleições legislativas federais de 03 de outubro de 1954, mostrou-se veementemente contra e disposto a usar *todos* os poderes que lhe cabiam como governador de estado para garantir a periodicidade do pleito.

O Rio Grande do Sul coroou Ernesto Dornelles, então tenente-coronel, pela legenda do PTB. Ex-interventor no estado entre 1943-45, Dornelles era primo e homem de confiança do Vargas, e atuou no estado promovendo economicamente a eletrificação. Politicamente, fortaleceu o PTB, participando o pupilo de Getúlio, João Goulart, na qualidade de secretário do Interior e da Justiça. Por fim, a Bahia elegeu Régis Pacheco, do PSD. Pacheco ocupara anteriormente a prefeitura da atual Vitória da Conquista (à época Conquista) durante o Estado Novo. Sua administração foi voltada para o abastecimento de energia elétrica do estado.

A eleição de outubro, entretanto, não ameniza as ameaças golpistas. Imediatamente após as eleições começam os debates envolvendo o sucessor do presidente. Os pronunciamentos militares são seguidos de uma atitude ambígua do presidente, que, não agindo energicamente, tem esperanças de ser perpetuado à frente do Executivo. O clima tenso começa a servir de pretexto para o adiamento da eleição presidencial. Como veremos adiante, essa situação não se reverterá com a realização da eleição sucessória.

Paralelamente às agitações nos meios militares, a classe política inicia suas articulações. Parte do PSD aproxima-se da UDN, e Lacerda sugere uma terceira tentativa com o brigadeiro Eduardo Gomes. Diante da recusa do presidenciável, o governador de Pernambuco sugere, e que ficou apelidado com seu nome de “esquema Etelvino”, o que não passa de uma tentativa a mais de construção de uma candidatura de “união nacional”. Essa “união” tem como centro o próprio proponente, que, em abril de 1955, é homologado candidato à presidência pela UDN. Por outro lado, mal se candidata Etelvino Lins e as primeiras dissidências já se manifestam. O general Juarez Távora, que à véspera se dizia aliado de Etelvino, lança-se candidato. A certeza de que parte do PSD apoiaria o candidato udenista é ameaçada diante da oposição

²³⁴ O DNER repassou a Minas Gerais, em 1952, mais de Cr\$ 528 mi, o equivalente a ¼ de toda despesa do estado em 1951 (Skidmore, 2000a).

crescente do diretório de Santa Catarina e Nereu Ramos. Dado esse primeiro revés, e sem uma grande máquina política capaz de dar-lhe sustentação, Etelvino Lins renuncia²³⁵.

Ao mesmo tempo, o presidente da República, preocupado com a questão sucessória, aproxima-se do enigmático governador paulista Jânio Quadros e, procurando recrutar uma forte base de apoio à candidatura de Juarez Távora, firma à revelia do candidato o acordo conhecido como Jânio – Café. Semelhante ao firmado entre Getúlio Vargas e Ademar de Barros, o novo acordo estipula que o vice-presidente, o ministro da Fazenda e de Viação e Obras Públicas passariam a ser indicação do governador Jânio. Diante do pacto firmado e da negativa de Juarez Távora, assim que toma conhecimento do acordo, este retira a sua candidatura. Não sendo esta definitiva e estando aliada à vacância do cargo sucessório pela UDN, Távora volta a se candidatar, tendo como vice o ex-governador mineiro Milton Campos.

O PSD, diante de todo esse conflito com Etelvino, acaba vendo crescer linearmente dentro de suas fileiras a candidatura do governador mineiro Juscelino Kubitschek, que a costura cerrando as fileiras do partido em torno do nome de Bias Fortes para sucedê-lo no estado. Após unificar seu partido em um estado vital para o sucesso de sua empreitada, parte para uma aliança com o PTN, nacionalmente desprezível, mas com um núcleo forte em São Paulo. O Rio Grande do Sul petebista é levado a apoiar o mineiro com a cedência da candidatura à vice-presidência ao ex-ministro do Trabalho, João Goulart. Dessa forma, Juscelino vai edificando uma sólida aliança, à qual vem se somar o clandestino PCB, através de sua fachada legal, o Movimento Nacional Popular Trabalhista, que também encontra sólida base em São Paulo. Por fim, a terceira força a se candidatar é Ademar de Barros, que, não encontrando aliados que lhe fossem rentáveis politicamente, decide ingressar no pleito presidencial.

A configuração de forças, embora favoreça Juscelino, em tese, acaba por beneficiar a ala golpista da UDN. O apoio comunista a Juscelino é denunciado em

²³⁵ A trajetória de Etelvino terá um final feliz. Em agosto de 1955 ele é indicado pelo presidente Café Filho para ser conselheiro do TCU, onde recebeu a tarefa de analisar as contas do último ano do governo do presidente. Essa prática não foi prerrogativa de Café Filho, sendo típica forma dos Executivos federal e estadual driblarem os órgãos fiscalizatórios.

pronunciamento do presidente do Clube Militar, general Canrobert Pereira da Costa, que fala em “mentira democrática”²³⁶, “pseudolegalidade” e sugere uma “legalidade sob intervenção da força”. A repercussão do discurso, todavia, é forte demais, a ponto de udenistas, como o gaúcho Flores da Cunha, se manifesta no sentido da prisão do general. A situação persiste com declarações de militares sobre o “voto fraudulento”. A imprensa, apoiadora dos golpistas, tenciona ainda mais, dando ampla cobertura a essas declarações. Por seu lado, Café Filho mantém-se hesitante entre prender o general ou deixar a conjuntura se agravar para ter algum ganho político. Nesse clima, acontecem as eleições.

O resultado eleitoral só agrava a situação. Por 400.000 votos de vantagem vence Juscelino Kubitschek (36%). Juarez Távora fica em segundo lugar, com 30% dos votos, e Ademar de Barros com 24%. Os outros votos referem-se a nulos, brancos e a Plínio Salgado, a essa altura candidato inexpressivo. O general Zenóbio da Costa lança um boletim direcionado ao “Soldado do Brasil”, onde afirma: “...não tenhamos ilusões: a legalidade somente será preservada com o teu sangue e com as armas que o povo te entregou”. Diante disso, o ministro da Guerra, general Lott, exonera imediatamente o general Costa dos cargos de inspetoria que ocupava, além de iniciar o afastamento de diversos partidários das teses golpistas de posições de destaque. A imprensa insaciável segue seus ataques ao presidente eleito, e a UDN pede anulação do pleito como o fizera com Vargas em 1950.

Em 31 de outubro falece o presidente do Clube Militar, o general Canrobert Pereira da Costa. Em 1º de novembro, durante seu sepultamento, discursa o coronel Jurandir Mamede, ocasião em que conclama as Forças Armadas para que impeçam a posse dos candidatos eleitos. Como membro da ESG, o coronel Mamede não está subordinado ao ministério da Guerra, razão pela qual o general Lott solicita ao presidente a sua transferência. Em 3 de novembro, o presidente Café Filho “enfarta”, sendo imediatamente substituído pelo presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz (PSD-MG), interinamente. Este não transfere o coronel Mamede até 10 de novembro, quando o general é demitido do ministério da Guerra. Em 11 de novembro, o general Lott, convicto da participação do presidente interino Carlos Luz em um golpe de estado gestado pela UDN e setores militares, desfere o seu “golpe

²³⁶ Essa citação, bem como as demais deste capítulo, se não referidas as fontes, se encontram em Carone (1985:100-5).

preventivo”, repassando imediatamente o poder a Nereu Ramos, presidente do Senado. No dia 21, Café Filho, recuperado, ameaça voltar à presidência, ocasião em que o Congresso Nacional o declara impedido. Em 24 de novembro, é aprovado pelo Congresso o pedido de estado de sítio, que seria renovado para o mês de janeiro de 1955, garantindo-se, assim, a posse dos candidatos eleitos - feito que não se via desde a posse do mineiro Artur Bernardes, há 34 anos.

Legalmente eleito e militarmente garantida a sua posse, Juscelino Kubitschek e João Goulart são empossados em 31 de janeiro de 1956, como previa a Carta de 1946. Seu ministério será formado para sustentar a governabilidade, fortalecendo a aliança PSD-PTB, tal como os ministérios dos demais presidentes do pós-guerra, salvo Café Filho. Por outro lado, podemos notar um predomínio de ministros mineiros em áreas - chave, embora apresente maior espaço aos entes federados periféricos. Nesse sentido, há aqui uma ruptura com os governos anteriores. Juscelino marcará seu ministério pela pluralidade de naturalidades de seus administradores. Nos três ministérios mais relevantes, temos: Justiça, com Nereu Ramos (SC); Fazenda, com José Maria Alkmin (MG); e Lúcio Meira (RJ), na Viação e Obras Públicas. Exterior e Saúde ficam nas mãos de paulistas (respectivamente José Carlos Macedo Soares e Maurício Campos). O Rio Grande do Sul é reduzido ao ministério da Agricultura, com Ernesto Dornelles, e o Ceará fica com a pasta do Trabalho (José Parsifal Barroso). Papel de relevo terá Minas Gerais. Além da Fazenda, caberá ao estado natal do presidente o ministério da Educação (ex-governador Clóvis Salgado da Gama, do Partido Republicano), a presidência do BNDE (Lucas Lopes, que em junho de 1958 será realocado como ministro da Fazenda) e do Banco do Brasil (Sebastião Paes de Almeida, que substituirá Lucas Lopes na Fazenda, mais tarde).

O domínio dos organismos financeiros por mineiros e a baixa participação de paulistas e gaúchos em prol de estados menores significa uma predisposição política do presidente em transigir com os entes federados periféricos política e economicamente. Nesse sentido, os grandes perdedores do período serão os gaúchos, ao passo que São Paulo, continuará concentrando grande parte dos investimentos público e privado do país²³⁷. A construção de Brasília, evidentemente, pulveriza

²³⁷ Camargo (1992a:12), referindo-se ao período de JK, comenta: “O *boom* desenvolvimentista beneficia notavelmente a economia paulista [...]”. Skidmore (2000a:209), segue argumentação em mesmo sentido, destacando o papel dos industriais paulistas e da FIESP.

recursos em outras regiões, especificamente no centro-oeste atual, além de criar, como ganho secundário, mais uma governadoria no sudeste. Abre estradas, valoriza terras, permite a escoação de safras, além de tornar cultiváveis terras até então inacessíveis. No nordeste, é criada a SUDENE²³⁸. De forma geral, o Plano Nacional para o Desenvolvimento é um grande catalisador de apoios políticos, meio pelo qual bancadas regionais, através de *logrolling*, dispersam recursos federais nos estados. O planejamento de seu plano econômico é tributário da comissão mista CEPAL-BNDE, tendo forte caráter insular²³⁹. Kubitschek tentará, sem sucesso, promover uma reforma constitucional, cujos principais objetivos serão acelerar o processo legislativo, com a criação de órgãos técnicos e discriminação de competências entre as duas casas do Congresso, operar reforma tributária e a diminuição das competências do STF²⁴⁰.

Nos estados, a situação se configura da seguinte forma: São Paulo vive a ascendência do fenômeno Jânio Quadros (1955-59). Ex - prefeito da cidade de São Paulo pelo PDC e vitorioso nas eleições de 1954 para governadoria, Jânio logo se pôs a serviço de desconstruir a máquina política do PSP. Empossado em 31 de janeiro de 1955, aproveita-se da debilidade política do governo federal com o suicídio de Vargas e a formação conservadora do ministério de Café Filho, para declarar-se, em 1º de abril, dois meses depois de empossado governador, candidato às eleições presidenciais de outubro. Dessas declarações nasce o acordo Jânio - Café, pelo qual o apoio do primeiro ao candidato do segundo na sucessão presidencial lhe garantiria indicações ministeriais importantes. Dois dias depois, diante da resistência do candidato da UDN, o general Juarez Távora, em aceitar o acordo, e das renúncias de Clemente Mariani (presidente Banco do Brasil), Eugênio Gudin (ministro da Fazenda) e Rodrigo Otávio Jordão Ramos (ministro da Viação e Obras Públicas), o governador de São Paulo indica os nomes dos futuros ocupantes das pastas em aberto, consolidando nacionalmente a sua influência regional, ao mesmo tempo que obtém todas as condições necessárias para, ao menos no ano de 1955, garantir um generoso apoio de

²³⁸ A esse respeito, ver o relato do próprio presidente da referida superintendência, Furtado (1959).

²³⁹ Hábil negociador, JK seguiu a orientação de Vargas na racionalização do planejamento desenvolvimentista. Se no governo Vargas esse se dava pela Assessoria Econômica, passa então a se realizar pelos seus Grupos Executivos, que garantem acesso direto do governo com os empresários, sem a mediação da classe política.

²⁴⁰ Camargo (1992a:11) dá mais detalhes sobre a proposta de reforma.

órgãos federais à sua administração²⁴¹. Diante do golpe preventivo do general Lott e a conseqüente fuga do presidente Carlos Luz no cruzador Tamandaré para Santos, onde pretendia resistir, Jânio mostra-se dúbio e vacilante em dar o apoio da polícia militar à resistência, embora não tenha feito oposição às manobras dos militares legalistas em território paulista²⁴².

A posse de Kubitschek torna São Paulo o ente federado mais beneficiado com o Plano de Metas, embora Jânio se mantivesse em uníssono com a UDN em sua oposição à administração federal²⁴³. Conseqüentemente, o estado passou a ter uma arrecadação fiscal muito mais favorável²⁴⁴. Administrativamente, Jânio e Carvalho Pinto, secretário de Finanças do estado, promovem um combate forte à sonegação, ampliam o planejamento e restringem os créditos adicionais. O resultado desse esforço é a volta na obtenção de *superávit* pela Caixa Econômica de São Paulo, elevação do lucro líquido do Banco do Estado de São Paulo e a recuperação da Companhia de Armazéns Gerais de São Paulo, bem como a valorização dos títulos de dívida do estado. Seus investimentos ampliam sensivelmente a rede de água e esgoto, incrementam a pavimentação e a construção de diversas hidrelétricas. Sem se desvincular da governadoria, aproveitando-se de uma brecha legal, Jânio concorre como deputado federal pelo Paraná nas eleições de 3 de outubro de 1958, sendo eleito com a maior votação proporcional do estado até então. Concluído o mandato em São Paulo, Jânio viaja para o exterior, de modo que não presencia nenhuma sessão legislativa federal.

Minas Gerais elege Bias Fortes (1956-61/PSD) como sucessor de Kubitschek no estado. Este foi deputado federal na República Velha e apoiador do movimento de 1930. Também foi Ministro da Justiça na administração do general Dutra. Bias Fortes tinha o respaldo do seu antecessor e atual presidente da República, o que lhe foi suficiente para concorrer e se eleger. Seu mandato é voltado para a questão da energia

²⁴¹ O governo paulista devia mais de oito bilhões de cruzeiros, o equivalente a 40% do orçamento do estado, que nas novas condições foram devidamente reescalados a fim de dar o fôlego necessário ao futuro pleiteante à cadeira presidencial.

²⁴² Como na nota divulgada à imprensa no dia 12 de novembro, em que se afirmava apoiador da constitucionalidade, seguida de declaração de apoio ao movimento de 11 de novembro.

²⁴³ Jânio apoiou por duas vezes a organização de manifestações de produtores de café de São Paulo, Minas Gerais e Paraná contra o confisco cambial, embora em ambos os casos essas manifestações tenham sido canceladas.

²⁴⁴ A receita de 1958, de Cr\$ 41,6 bilhões, representava mais do que o arrecadado ao longo dos quatro anos de administração Garcez.

e do transporte. Obtém forte apoio do Plano de Metas do governo federal, que rende para o Estado investimentos na Acesita (que triplicou sua produção), além de financiamento japonês para a construção da Usiminas no Vale do Rio Doce. Em setembro de 1956, inicia-se a construção da barragem de Três Marias. No início de 1957 há tensões entre Minas Gerais, São Paulo e a União contra a participação dos estados na construção de Furnas. Minas Gerais alegava que a hidrelétrica era um desperdício de recursos, haja vista a hidrelétrica de Três Marias, além de beneficiar basicamente apenas São Paulo. Por fim, diante do apoio federal no financiamento de Três Marias, acaba aceitando que a Cemig participe do consórcio de Furnas.

No Rio Grande do Sul é a vez de Ildo Meneghetti (1955-59), eleito pela coligação PSD, UDN e PL, que visava com sucesso à derrota do trabalhismo no estado (representado, naquela eleição, por Alberto Pasqualini, do PTB). Por sua influência, Kubitschek nomeia o ministro da Agricultura Mário Meneghetti, seu irmão (ainda em 1956 substituído pelo também gaúcho Ernesto Dornelles). Sua administração é voltada para a educação, expandindo o ensino fundamental e médio (lembramos que só eram eleitores os alfabetizados), e obtém, junto ao ministério da Agricultura, a ampliação da capacidade de estocagem de grãos em armazéns federais.

A Bahia passa a governadoria do estado às mãos de Antônio Balbino (1955-59), ex - ministro da Cultura entre 1953-54 e homem de confiança de Vargas Balbino elege-se pela coalizão dissidente do PSD, apoiada pelo PST, PTB e UDN. Apoiador do nome de Lúcio Meira para o ministério de Viação e Obras Públicas, sabe tirar proveito dessa relação, concluindo importantes projetos no setor viário por meio da DERBA²⁴⁵. Encabeça também diferentes projetos, a fim de modernizar a economia estadual no sentido industrial (COELBA, TEBASA, além da expansão da rede de energia elétrica - 194 km em linhas de transmissão e 112 km em linhas primárias e secundárias de distribuição). Cria, no interior, importantes e até então inexistentes centros de formação de professores, num esforço semelhante ao gaúcho de ampliar sua participação eleitoral.

Nas eleições de 1958, a base parlamentar do presidente não é alterada, havendo apenas algumas mudanças pontuais. Com o andamento de seu governo e sua

²⁴⁵ Balbino abriu, por meio da DERABA, 1.477 km em rodovias no estado, além de reaparar o sistema de transporte fluvial do rio São Francisco.

política desenvolvimentista, as importações passam a comprometer uma parcela cada vez maior das exportações, o que gera um aumento na pressão sobre o câmbio. Diante de dificuldades econômicas iminentes, planos de reeleição em 1965 e um projeto que prioriza o crescimento industrial, Kubitschek acaba deixando um pesado fardo de herança para o próximo mandatário.

A sucessão presidencial de 1960 acontece em um contexto relativamente calmo, se comparado com as anteriores, deixando o presidente num cenário sensivelmente mais tranquilo politicamente para o próximo mandatário. Jânio Quadros se lança candidato, inicialmente pelo Movimento Popular Jânio Quadros, articulado pelos seus correligionários e imediatamente apoiado pelo PTN. Kubitschek, por outro lado, tenta, sem êxito, construir um clima de conciliação, capaz de lançar um candidato único à presidência entre os três principais partidos, PSD, UDN, PTB. O nome do ex - governador baiano, general Juraci Magalhães da UDN é o mais cogitado.

Por outro lado, a porção da UDN mais vinculada à Lacerda propõe apoio à candidatura Jânio Quadros como forma de atingir a presidência. Essa posição acaba se tornando vitoriosa dentro do partido, e a UDN acaba por apoiar o ex-governador de São Paulo. O PSP lança Ademar de Barros. Já o PSD, mais uma vez em aliança com o PTB, escolhe o nome do general Lott como candidato, cabendo ao PTB a escolha do vice, que novamente recai sob o gaúcho João Goulart. Para a vice – presidência, a UDN indica o nome do governador de Sergipe, Leandro Maciel, contrariando assim as expectativas do gaúcho Fernando Ferrari, que já estava com a campanha na rua. O mal - estar gerado foi suficiente para a renúncia de Jânio à candidatura (alegava que o nível de unidade necessário à sua candidatura não havia sido atingido) e a revolta na base aérea de Aragaças (GO).

Como solução para a retomada da candidatura, Jânio decide não vincular à imagem do candidato à presidência oficialmente a de um candidato à vice-presidência específico. Assim, Maciel retira-se, sendo substituído pelo ex-governador mineiro Milton Campos pela UDN. O PDC insiste com a candidatura de Ferrari. Jânio reafirma sua candidatura, garantindo maior margem de ação diante dos partidos que o apoiam, estimulando a propagação de comitês Jan - Jan (Jânio- Jango) oficiosamente. Ainda em campanha, visitou a Cuba revolucionária, tecendo enormes elogios a

algumas modificações sociais implementadas na ilha, defende a legalização do PCB, bem como o reconhecimento da China comunista e o reatamento de relações comerciais com a URSS.

Do lado do PSD, o nome do general Lott não agregava muitas simpatias. O general mais acostumado à caserna do que ao palanque não consegue bom desempenho junto à massa, obtendo pouco entusiasmo diante do *show* patrocinado pela candidatura Jânio Quadros. Em 3 de outubro de 1960, as urnas confirmam aquilo que já era previsto. Jânio elege-se presidente com 48% dos votos (Lott fica com 32% e Ademar de Barros com 20%) e Goulart se mantém no Planalto Central como vice-presidente.

O governo Jânio Quadros será marcado pela forte capacidade do presidente em apresentar contrariedades da forma mais desconcertante possível, como no dia da posse, em que tece suaves elogios a Kubitschek pela manhã e ataca-o violentamente à noite, em cadeia de televisão²⁴⁶. Seu ministério tem caráter conservador, o que lhe vale distanciamento com o vice-presidente e líder do PTB. A Fazenda fica nas mãos do ex - ministro da Educação e Saúde de Dutra e ex - presidente do Banco do Brasil de Café Filho, o baiano Clemente Mariani. O ministério da Agricultura cabe à indicação do governador de Pernambuco Cid Sampaio, Romero Cabral Costa, usineiro nordestino. Viação e Obras Públicas é assumida pelo gaúcho Clóvis Pestana (PSD), único membro da coligação PTB-PSD. São Paulo fica ainda com o ministério da Justiça e Trabalho (Oscar Pedreira d’Horta e Francisco Carlos de Castro Neves), e Minas Gerais com o da Indústria e Comércio e o do Exterior (Artur Bernardes Filho e Afonso Arinos de Melo Franco). A Educação fica com Brigídio Fernandes Tinoco (RJ), e o de Minas e Energia a João Agripino (PB) e o de Saúde é comandado por Catete Pinheiro (PA). Por fim, no BNDE fica o carioca brigadeiro José Vicente Faria Lima²⁴⁷. Seu gabinete militar é constituído de membros não identificados com a linha nacionalista desenvolvimentista seguida até então. Suas primeiras medidas foram destinadas à “obra de saneamento moral da nação”, com suas proibições moralistas aos costumes e sindicâncias em diferentes órgãos governamentais à procura de

²⁴⁶ Carone (1985:141-2) apresenta o teor do pronunciamento noturno do presidente.

²⁴⁷ Ainda que breve, seu ministério foi o mais isonômico entre os estados e regiões do país. Como ficará claro adiante essa escolha não será acidental e estará relacionada com a estratégia do presidente de costurar apoio para enfrentar um legislativo majoritariamente PSD-PTB.

irregularidades, além de demissões e redução de benefícios aos funcionários civis e militares.

Nos estados, a composição das governadorias é: São Paulo com Carvalho Pinto (1959-63), eleito governador em 1958 pela coligação PTN-PSB, apoiado pela UDN, PR, PDC deu seqüência ao projeto janista. Administrador competente, Pinto logo no início de seu mandato lançou o PAGE, e experimentou grande crescimento econômico até 1962, quando a crise nacional afetou o bom andamento da situação no estado. Juntamente com o governo federal, através do BNDE, investe fortemente no setor energético. No campo da educação, destaca-se a construção da UNICAMP e da FAPESP. Na agricultura, incentiva culturas de abastecimento e pequenas propriedades, além do setor de estocagem. Na política nacional tem grande influência ao apoiar a EC-4, que previa uma saída parlamentarista à renúncia de seu antecessor Jânio Quadros. Nas eleições estaduais seguintes (1962), Pinto não consegue fazer seu sucessor, José Bonifácio Coutinho Nogueira, muito em função do desgaste da renúncia de Jânio, tanto também pela candidatura do mesmo à governadoria. As forças janistas fracionadas são suplantadas pelo velho Ademar de Barros, governador de São Paulo nos anos seguintes.

Por sua vez, Minas Gerais vê a UDN com Magalhães Pinto (1961-66), signatário do Manifesto dos Mineiros, sucessivas vezes deputado federal, atingir a governadoria com o apoio do PRT e PL, vencendo Tancredo Neves do PSD. Seu governo foi bastante marcado pela influência da conjuntura nacional, em virtude da renúncia de Quadros. Nessa ocasião, apela diversas vezes ao presidente demissionário para que revise sua posição, e para o Congresso, para que não aceitasse a renúncia. Diante de ambas negativas e da solução parlamentarista encontrada, lança, em 02 de setembro de 1961, mesma data da aprovação da EC-4, o Manifesto dos Governadores, no qual propunha, juntamente com os demais signatários, “não fugir à nossa responsabilidade para poupar o Brasil de uma convulsão”. A escolha de Tancredo Neves é por ele apoiada, e na mesma época dá início a uma série de preparativos diante da avaliação de que o presidente Goulart não conseguiria sustentar-se à testa do Estado. Poucos meses depois, deflagrou uma seqüência de discursos críticos ao governo e à intervenção federal na companhia telefônica estadual. Feroz crítico do gabinete Neves e de sua política nacionalista, é um dos articuladores da deposição do

gabinete, idéia posteriormente abandonada (em junho de 1962 Tancredo Neves renuncia). Então passa a apoiar a LC-2, aprovada em 15 de setembro de 1962, que previa a antecipação do plebiscito sobre o regime de governo para janeiro de 1963, em um contexto de enorme pressão popular.

Em outubro de 1963 é um dos principais articuladores contra a continuidade do governo do presidente Goulart, aliado ao general Luís Guedes, comandante da 4ª Infantaria Divisionária, e ao general Mourão Filho, comandante da IV RM e 4ª DI, sediada em Juiz de Fora. Em 19 de outubro de 1963, assina novo manifesto de governadores, juntamente com outros quatorze, exigindo o respeito à Constituição e aos mandatos eletivos. Nessa época, já tem acertado com o governador Ademar de Barros um pacto pelo qual o governador paulista daria sustentação a uma ação armada iniciada por Minas Gerais. Internamente, procura costurar uma ampla aliança com as diferentes forças políticas mineiras. Poucos meses depois, terminam os preparativos da PM para um conflito com o governo federal. Em 28 de março, o coronel Geraldo de Oliveira recebe ordens de deixar os 20.000 soldados da PM mineira em condições de combate. Logo em seguida, são requisitadas todas as unidades de combustível do estado. Em 31 de março, o general Mourão Filho partia com seus subordinados rumo ao Rio de Janeiro, e Magalhães Pinto publicava novo manifesto com os dizeres: “as forças sediadas em Minas, responsáveis pela segurança das instituições, consideram de seu dever entrar em ação, a fim de assegurar a legalidade ameaçada pelo próprio presidente da República”. Ao mesmo tempo, são deflagradas prisões de líderes sindicais e estudantis na capital mineira. O golpe militar se consolida sem reação das forças legalistas.

No Rio Grande do Sul, temos a ascensão de Leonel Brizola. Ex - deputado federal e estadual, fundador do PTB e ex - prefeito de Porto Alegre, Brizola governa o estado de 1959 a 1963. Sua administração diversifica o parque industrial gaúcho com a instalação da empresa mista Aços Finos Piratini, Refinaria Alberto Pasqualini, intensificação de contratos de transferência de tecnologia nos setores de transporte e implementos agrícolas. Cria também novos meios financeiros para o estado, como o BRDE - em conjunto com as governadorias de SC e PR -, a Caixa Econômica Estadual, o controle acionário do Banco do Rio Grande do Sul. No setor de energia, aproveitando o potencial carbonífero do estado, a termelétrica de Charqueadas; e no

setor de telecomunicações, é a vez da CRT, de controle acionário estatal. Seu programa de modernização do estado pela via nacionalista ainda promove a encampação, em maio de 1959, pelo valor simbólico de Cr\$ 1,00, da Companhia de Energia Elétrica Rio-grandense, filial da norte-americana AMFORP. Em fevereiro de 1962 é encampada a Companhia Telefônica Rio-grandense, subsidiária da ITT, o que tem forte repercussão internacional e ocasiona enormes problemas para o governo Goulart. Na área social, amplia, como nunca, o acesso à educação formal, criando mais de 600 mil novas vagas nas escolas gaúchas. Apoiou o MASTER, desapropriando áreas a fim de promover uma mal - sucedida reforma agrária. Todavia, é ao longo da crise sucessória que seu governo ganha notoriedade nacional. Diante da renúncia de Jânio Quadros, Brizola orquestra o maior movimento de resistência ao veto militar então pronunciado. Comandando uma cadeia de 104 rádios, distribuindo armas à população civil e contando com apoio do III Exército (general Machado Lopes) e dos governadores de Goiás e Paraná, Brizola projeta-se nacionalmente e garante a posse de seu cunhado João Goulart.

A Bahia vive, nessa época, o governo do ex-interventor federal, agora promovido a general, Juraci Magalhães (1959-63). Os atribulados anos 1960 são também marcantes na sua administração. Diante da renúncia do presidente Quadros, Juraci reprime qualquer forma de manifestação dentro da Bahia de apoio à posse do vice Goulart. Respondendo à telegrama de Brizola, através do deputado federal Antônio Carlos Magalhães, mostra-se favorável à posse do sucessor legal, indo à conferência dos governadores que se segue, a fim de dissuadir os líderes militares de suas intenções inconstitucionais. Administrativamente, funda o Banco do Estado da Bahia, amplia a rede rodoviária em 3.000 km, investe na conclusão das hidrelétricas de Funil e Barranco, além de implantar a Coelba. Embora aliciado por conspiradores já no final de seu mandato, rechaça qualquer possibilidade de envolver-se com soluções inconstitucionais, posição que reveria mais tarde. Deixou a governadoria fazendo seu sucessor, o Antônio Lomanto Júnior, eleito pela coligação PL, PTB, UDN, vencendo Valdir Pires (PSD).

De estratégia centralizadora, o presidente Jânio tenta governar ampliando as esferas de competência do Executivo federal, evitando transitar em Legislativo, onde a coalizão PTB-PSD-PSP é maioria e o apoio da UDN é inversamente proporcional à

“independência” de sua política externa. Para tanto, busca estratégia diversa das de seus antecessores, realizando uma série de reuniões com governadores entre 24 de março e 29 de junho. Essas reuniões são organizadas segundo critério regional e delas Jânio busca mostrar-se compreensivo às demandas estaduais, distribuindo verbas aos diferentes estados²⁴⁸. Todavia, as dificuldades governamentais somam-se. A política econômica, embora agradasse aos credores internacionais, gerava grande constrangimento interno. Tendo, no Congresso, um agente de veto ativo, entre os militares um desconforto crescente²⁴⁹ e, por fim, as denúncias do governador da Guanabara de que o presidente orquestrava uma “reforma institucional por via ilegal” (golpe), acaba renunciando a 25 de agosto de 1961. Ao retirar-se de Brasília, Jânio dirige-se para São Paulo, onde é recepcionado pelos governadores de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, e Goiânia, que tentam em vão dissuadir o presidente demissionário²⁵⁰. Tentam também, juntamente com os governadores do Piauí e Espírito Santo, pressionar o Congresso para não aceitar a renúncia, atitude que em nada altera a situação precedente.

Consolidada a renúncia, os ministros militares opõem-se à posse do vice-presidente Goulart, em visita oficial à China comunista. Ao mesmo tempo, é empossado presidente interinamente Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara dos Deputados. O veto militar leva o Congresso a votar a declaração de impedimento de João Goulart como sucessor de Quadros. Essa votação, realizada em 29 de agosto de 1961, que estabelece a aptidão de Goulart na condição de vice-presidente, se dá em contexto de conflito iminente entre forças militares. De um lado, o governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, apoiado pelos governadores de Goiás, Mauro Borges e do Paraná, Nei Braga, dispostos a usar suas forças públicas estaduais e contando com o apoio decisivo do comandante do III Exército, general Machado Lopes. Do outro lado, o marechal Odílio Denis, o almirante Sílvio Heck e o brigadeiro Gabriel Möss,

²⁴⁸ Por exemplo, Rio Grande do Sul teve o seu enorme déficit energético financiado a partir de Cr\$ 2,350 bi, negociados por Brizola.

²⁴⁹ A relação de Jânio com os militares foi sensivelmente mais bem - sucedida do que a de seu antecessor ou sucessor, talvez em virtude da exigüidade de sua administração, pois no dia de sua renúncia já fora advertido pelo general Pedro Geraldo de Almeida de que se organizava, entre os militares um manifesto e um ato de devolução de condecorações em função da entrega do Cruzeiro do Sul a “Che” Guevara.

²⁵⁰ Na mesma ocasião, também recebeu telefonemas de outros governadores, entre os quais Leonel Brizola, do Rio Grande do Sul.

orquestrados em uma junta militar, fazem manobras no sentido de impedir a posse de Goulart e isolar a resistência legalista.

O conflito acaba sendo evitado por uma saída de compromisso, a EC-4, que às pressas instala o regime parlamentarista no Brasil, cujo primeiro gabinete é formado por seu promotor, Tancredo Neves. Os três gabinetes que se sucederão, Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima conseguem contornar a crise institucional, embora os problemas econômicos se avolumem, as manifestações sociais se intensifiquem e a proposta de um plebiscito para a escolha do regime de governo acabe sendo marcada para 6 de janeiro de 1963.

O plebiscito deu ao presidencialismo, e conseqüentemente ao presidente João Goulart, ampla legitimidade²⁵¹. Seu governo será assentado sobre sua base social, vinculada à sua origem política trabalhista e aos sindicatos, e sua base militar, garantida por militares nacional-desenvolvimentistas, como os generais Amauri Krueel e Dantas Ribeiro. Seu ministério dará continuidade à tendência inaugurada por Juscelino Kubitschek de dispersar as pastas entre um número maior de representantes estaduais²⁵². Sua estratégia de desenvolvimento oscilará entre a esquerda moderada (San Tiago Dantas - Furtado) e a radical (Brizola), sem conseguir permanecer muito tempo, além de 6 meses, em nenhuma delas²⁵³.

Sua política externa seguirá os passos de seu antecessor, Jânio Quadros, buscando aproximação com o bloco socialista, a fim de garantir maior mercado para

²⁵¹ Dos 11,5 milhões de votantes, 9,5 milhões defenderam o presidencialismo.

²⁵² Contando as fases parlamentarista e presidencialista, o governo Goulart foi o que por mais tempo manteve baixa a participação dos entes fortes da federação, tanto nos principais ministérios (31,43% do tempo), quanto no geral (31,85% do tempo). Pode-se, portanto, dizer que as tendências multipolares na composição do ministério do governo JK (38,47% e 53,4% respectivamente para os principais ministérios e no somatório de todos) foram acentuadas nos seus sucessores, atingindo em Goulart seu ponto culminante. A título de comparação, até o suicídio de Vargas os entes fortes da federação ocuparam os ministérios, na seguinte proporção, entre os principais e o somatório de todas as pastas: 75,13% e 48%, ou seja, concentravam sua ação nos de maior influência político-econômica, ao mesmo tempo que mantinham um espaço condizente com sua influência eleitoral e econômica. Por fim, uma última observação sobre a composição ministerial. Durante todo o segundo federalismo, a pequenina Guanabara (antes DF) ocupou o primeiro lugar entre os estados que permaneceram mais tempo no somatório de todos dos ministérios. Esse domínio deve-se quase que totalmente a preponderância nos ministérios militares (Guerra, Marinha e Aeronáutica, que correspondem a mais de 75% de todo o período que a UF permaneceu à frente de ministérios), sendo muito baixa nos demais (nos ministérios mais importantes, ao longo de todo o segundo federalismo, fica atrás de MG, RS, RJ, SP, com aproximadamente 11% do período total).

²⁵³ Essa interpretação é tributária de Skidmore (2000a).

as exportações brasileiras. Isso irá gerar um atrito constante com o governo norte-americano, que passa a apoiar a oposição ao presidente Goulart.

Nos estados, governadores passam a encampar companhias estrangeiras, dificultando ainda mais as relações externas do Brasil com seu maior credor²⁵⁴. Nessa perspectiva, a Aliança para o Progresso²⁵⁵ passa a distribuir financiamentos para as governadorias críticas à administração federal, além de apoiar órgãos como o IPES, IBAD, a financiar campanhas de opositores ao governo, como se verá em 1962, ano em que se eleva de território a estado o Acre²⁵⁶. A situação econômica é grave, com a escalada da inflação e do *déficit* público²⁵⁷. Como resultado, a crise econômica agrava-se²⁵⁸, os conflitos políticos se tornam mais salientes e as soluções extremadas ganham corpo, com, por fim, o golpe militar de 31 de março de 1964.

Ao longo desses dezoito anos vividos no segundo federalismo, importantes mudanças sociais e políticas acontecem. Se, por um lado temos a continuidade de estruturas arcaicas da República Velha²⁵⁹, por outro a urbanização avança a passos largos²⁶⁰. Paralelamente a isso, a crise internacional da Guerra Fria pressiona o Brasil

²⁵⁴ Foram estatizadas empresas não só por governadores nacionalistas, como em geral se apregoa, como também pelo governador Carlos Lacerda. Foram estatizadas: no Rio Grande do Sul, a Companhia Telefônica Nacional (ITT) e a Energia Elétrica Rio-grandense (American Foreign Power -Bond and Share). Na Guanabara, foi a vez da Companhia Telefônica Estadual (subsidiária da Light & Power), que será federalizada por Goulart.

²⁵⁵ Skidmore (2000a:215) traz detalhes sobre a origem da Aliança para o Progresso e sua relação com a Operação Pan-Americana proposta por JK no final de seu mandato.

²⁵⁶ Nessa ocasião, os únicos estados que permanecem apoiando o presidente são Pernambuco, com Miguel Arraes, e Seixas Doria em Sergipe.

²⁵⁷ Blanco (2002) demonstra o crescimento da despesa primária, que salta de 15 para 20% do PIB entre 1946-64. Isso compromete o orçamento da União, que passa a ser deficitário a partir do final dos anos 1950. Essa situação reforça a necessidade de uma reforma fiscal, como já sugerida na reforma constitucional que JK planejava, mas não tivera força para implementar.

²⁵⁸ Blanco (2002) demonstra o caráter “predatório” que a escassez de recursos fiscais promoverá entre as esferas de governo, mostrando, mais uma vez, que federalismo competitivo não é prerrogativa do terceiro federalismo. “No início da década de 1960, a medida que crescia o déficit fiscal da União, as unidades subnacionais passaram a dilapidar ainda mais sua condição arrecadatória como condição de suprir a sua dificuldade de caixa. A Emenda Constitucional nº 5 atribuiu aos municípios 10% da arrecadação do imposto de consumo e aumentou de 10 para 15% a participação dos mesmos no IR. Essa Emenda também transferiu da órbita estadual para a municipal os impostos sobre a transmissão de propriedades intervivos e sobre a propriedade territorial rural. A dificuldade fiscal exigia uma resposta para além das alterações tópicas promovidas pela União”.

²⁵⁹ Soares (1963:99-100): “[...] esta sobrevivência sócio-econômica implicou em que alguns dos padrões políticos (que caracterizavam o Império e a República Velha) também sobrevivam, sobretudo no nível local e estadual. Evidentemente, a questão não se coloca em termos de tudo ou nada. Alguns padrões sobreviveriam quase sem alterações, outros experimentaram adaptações às novas estruturas políticas mais amplas, à nova legislação eleitoral, à ampliação da participação eleitoral etc”.

²⁶⁰ Lavareda (1991:99): “Em menos de vinte anos, saltava de 31,23% para 44,67% o percentual da população residindo em centros urbanos. [...] No início da década de 1940, em todos os estados brasileiros (à exceção do DF) predominava o contingente de residentes no campo. Em 1960, além da

para uma situação difícil. Sem os mercados comunistas, as exportações se contrairão. Com essas exportações, o crédito estadunidense se tornará incerto. As contas públicas se deterioram, a competitividade dos entes federados se acelera em detrimento da União. Os entes fortes perdem força comparativamente à ascensão de novos atores (Guanabara, o nordeste, Rio de Janeiro). Paralela e sintomaticamente, a democracia passa a ser solapada como discurso à esquerda e à direita²⁶¹. O colapso do regime passa a ser só uma questão de pressão e tempo.

Guanabara e do novo DF (Brasília), no Rio de Janeiro e em São Paulo o percentual da população urbana já passava de 60%, e em mais três estados – Pernambuco, Rio Grande do Sul e Pará- os índices de urbanização já superavam 40%”.

²⁶¹ Skidmore (2000a) mais uma vez chama a atenção para o declínio da “alternativa democrática” na solução da crise. A direita golpista desde 1950 soma-se a esquerda nacional-radical de Brizola com sua “reforma agrária na marra”. Externamente tempos sombrios se estendem sobre as jovens democracias latino-americanas.

CAPÍTULO SEIS: Unitarismo Militar (1964-1988)

Ao contrário do que se vê com o golpe do Estado Novo, no qual os executivos estaduais apóiam em uníssono o novo regime, com a proximidade da intervenção militar poucos governadores são aliciados. Novamente, em contraste com o unitarismo civil, o militar não se enunciará como uma ditadura, não extinguirá os partidos políticos, preservará o Congresso Nacional e as eleições periódicas, ainda que com expurgos. O regime anterior não deve ser extinto, como em 1937, e sim corrigido. É a vez da democracia restritiva, a fim de evitar os “exageros democráticos”. Promovida e apoiada para ser apenas uma intervenção cirúrgica, é tão “breve” quanto “provisório” foi o governo de Getúlio nos anos 1930.

O regime se implementa pela força e tem uma ação especialmente forte no nordeste, onde, como vimos, havia governadores mais alinhados com o presidente deposto. As primeiras medidas do regime são, deposto Goulart, dar continuidade à ordem sucessória, empossando o presidente da Câmara dos Deputados, o paulista Ranieri Mazzilli. Paralelamente, segue-se a prisão dos governadores de Pernambuco, Miguel Arraes, e Sergipe, João Seixas Dória, no dia 2 de abril. Nas discussões que se seguem, dois dias depois, entre os governadores de Minas Gerais, São Paulo, Guanabara, Goiás, Rio Grande do Sul e Paraná com os generais golpistas, só o nome do general Castelo Branco é fator de consenso. No mesmo dia, Costa e Silva, então Comandante em Chefe das Forças Armadas, reúne-se com os governadores e tenta, sem sucesso, defender que as eleições devem ser adiadas e que não deveria ser um militar o sucessor presidencial. No dia seguinte, em nova rodada de negociações, Costa e Silva acaba recuando e aceita o nome do general Castelo Branco à frente do Estado. O general Castelo Branco contava com o apoio da FIESP, ESG, UDN, PDC, PSP e, depois do dia 6 de abril, do PSD²⁶². No dia 9 de abril, o AI-1 é editado pelo Comando Supremo da Revolução, prevendo eleições para dali a dois dias, além de facultar a eleição de oficiais da ativa. No dia seguinte, a primeira lista de cassados com 102 nomes é tornada pública. Até o final do ano, serão 3500. Nas eleições presidenciais indiretas previstas pelo AI-1, elege-se o general Castelo Branco à presidência, e o mineiro (PSD) José Maria Alkmin na vice-presidência. No início de maio de 1964, são cassados o governador e o vice do estado do Rio de Janeiro,

²⁶² Kinzo (1988:17) enfatiza a importância do apoio civil ao golpe.

substituídos pelo general Paulo Torres, legitimado pela eleição via Assembléia Legislativa. Em 21 de junho, é criado o Ministério Extraordinário de Coordenação de Órgãos Regionais, sob o comando do general Cordeiro de Farias. O movimento militar, que hesitava há anos, se convertera, com sucesso, em realidade. A partir de então, o regime viverá o conflito entre duas “correntes”. De um lado, a de morte da democracia, personificada na “linha dura”, a outra, a que se firma na convicção de que mudanças tópicas já são suficientes para devolver o país à democracia. Num primeiro momento, a segunda corrente terá êxito. Dentro dessa perspectiva operará Castelo Branco.

O curioso do governo Castelo Branco é que para evitar que, a “linha dura” tome o poder, ele acaba tomando iniciativas típicas dessa tendência. Para compensar as derrotas eleitorais na Guanabara e em Minas Gerais, edita o AI-2, que faz emergir um sistema bipartidário e aumenta o número de juízes no STF de 11 para 16. Em seguida, é a vez do Congresso, votar a Carta de 1967 em pouco mais de um mês. Insuficiente, já no governo Costa e Silva a Constituição sofrerá sua primeira emenda, a fim de comportar o AI-5 - uma transformação profunda e centralizante²⁶³.

A Carta de 1967 em 1969 passa a integrar todos os AIs precedentes à vida legal do Estado, além de criar a figura do “inimigo interno”, transformando o limite físico em ideológico. Com a exceção da eleição indireta para governadoria, que continua em termos provisórios, todas as demais medidas passam a integrar o texto constitucional, inclusive a eleição indireta do presidente da República. Ocorre uma centralização da atividade legislativa nas mãos do Executivo, privando o Congresso de legislar em matérias até então sempre suas, como orçamento²⁶⁴ e as Forças Armadas. Também lhe fica reservada a capacidade de legislar por decreto, entrando em imediata vigência e, não havendo voto em contrário em sessenta dias, a medida é aprovada “por decurso de prazo”. Passa a ter também iniciativa na proposição de emendas constitucionais, além de, por meio de pedidos de urgência, influir na agenda do poder Legislativo (que mais uma vez, se não os votasse no prazo hábil serão aprovadas). Quanto à composição da Câmara, pela primeira vez se adota como critério de

²⁶³ Dirá sobre ela Bastos (1989:81) “Nenhuma Constituição, em toda a nossa história republicana, deu tantos poderes ao presidente da República quanto a de 1967, seguida da Emenda Constitucional nº1, de 1969, que lhe trouxe um reforço caudaloso”.

²⁶⁴ A racionalidade administrativa também pode ser assinalada com a instituição dos Planos Plurianuais (PPAs) para o planejamento federal dos anos seguintes.

proporção o eleitorado, não mais a população. Também se estabelece novo limite para a representação regional²⁶⁵. A nova formulação de exigências para a eleição como deputados favorece o eixo sul - sudeste, diminuindo a representação do norte-nordeste²⁶⁶. Quanto ao Senado, o fórum de representação dos entes federados, encontramos as seguintes competências: autorizar empréstimos, operações ou acordos externos de estados e municípios, *ouvido o presidente* bem como, igualmente por *proposta do presidente*, impor limites globais e condições para as dívidas dos estados e municípios. Na relação com a sociedade, o regime perpetua a legislação sobre o direito de voto encontrada em 1946 e, tal como no período precedente, observamos um crescimento do eleitorado vertiginoso, bem como sua concentração em centros urbanos²⁶⁷.

Na dimensão arrecadatória, a nova Carta constitui o marco mais relevante na evolução fiscal brasileira, dotando o país de um verdadeiro sistema tributário, com objetivos claros e inseridos numa estratégia de desenvolvimento de longo prazo. Essa reforma, nesse período, institui o Código Tributário Nacional, conseguindo reativar a capacidade arrecadatória da União (8,6% do PIB em 1962 para 12% em 1965), além de reestruturar sua base de incidência. O sistema passa a ser um mecanismo da política de desenvolvimento do governo, e não mais “um meio de pagar as contas”, como era até então. O imposto sobre consumo, que onerava a produção, é substituído pelo IPI. Os estados e municípios passam a contar com o ICM e com transferências federais para contornar dificuldades de caixa. Por fim, acaba com a competência residual dos estados de criar novos tributos²⁶⁸. Em compensação, cria o FPEM, vinculando receitas federais a repasses aos estados e municípios.

Essas transformações objetivavam a transferência do poder decisório ao presidente da República, que dessa forma se converte em “comandante” do Estado. Essa centralização tem por fim garantir que o segundo termo do binômio “segurança e desenvolvimento” seja atingido. Portanto, o projeto de construção de um Brasil-

²⁶⁵ Como já referido, em anexo encontra-se a reprodução de Nicolau (1997), na qual esquematicamente apresentam-se as principais mudanças na composição do Legislativo federal.

²⁶⁶ Fleischer (1994) apresenta rico resgate de como a legislação eleitoral do período militar influenciava a composição do Legislativo federal.

²⁶⁷ O crescimento do eleitorado no período avança de 25% para 48% da população, entre 1964-82, segundo Silva (1990:306).

²⁶⁸ Como demonstra Varsano (1981), essas transformações de caráter centralizador estão relacionadas à implementação de um sistema tributário integrado à política econômica do regime militar.

potência é o que norteava a ação dos militares frente ao Estado, ao menos no seu primeiro decênio de governo²⁶⁹.

Nesse sentido, podemos observar processos de modernização visando a um desenvolvimento integrado regional: a criação da Zona Franca de Manaus, do AC-40, que cria o Fundo Especial de auxílio ao Norte-Nordeste²⁷⁰, SUDAM E SUDESUL, Prodoeste (Plano de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste)²⁷¹, Provale (Programa Especial para o Vale do São Francisco)²⁷², são todas formas de minorar o descompasso existente entre os estados mais e menos desenvolvidos²⁷³. Outra faceta, em geral pouco estudada, até em virtude da dificuldade de acesso a fontes primárias, está no SPE. No segundo federalismo, os governos estaduais tinham uma participação acentuada na composição do SPE, em áreas como energia elétrica, telecomunicações, setor portuário ou transporte. Essa situação fazia com que os governos estaduais mobilizassem seus Tesouros e sua força política para a atração de empresas privadas, favorecendo a fragmentação da política de desenvolvimento nacional. Essa situação passa a ser revertida pela ação federalizadora do SPE pela União. Nos anos 1970, praticamente todo o SPE é transferido para o governo central. Através da criação de *holdings*, o setor produtivo estatal, que era federal basicamente nos setores de

²⁶⁹ Em anexo, reproduzimos algumas tabelas encontradas em Blanco (2002) que demonstram que o objetivo da reforma tributária de então era, primeiramente, o crescimento da arrecadação fiscal, tal como o proposto por JK anos antes, e não o estrangulamento financeiro dos estados, como atesta Abrucio (1998:66). Como veremos na conclusão, trata-se de acompanhar o processo de crescimento do Estado ao longo do século XX antes de buscar algum padrão de concentração tributária.

²⁷⁰ Rezende e Afonso (2004:310): “Dez por cento da quantia transferida aos estados em 1976 e 1977 e 20% em 1978 foram direcionadas para uma conta especial que seria distribuída exclusivamente para os estados do Norte e do Nordeste. Esses mesmos estados também foram desobrigados de destinar parte desses fundos a investimentos”.

²⁷¹ União constrói rede viária básica, regularização do curso dos rios e saneamento do pantanal; estados constroem estradas vicinais; e a iniciativa privada, silos e armazéns e frigoríficos, via financiamento do BB.

²⁷² A observância do crescimento do PIB entre 1964-85 demonstra que a região Norte cresceu 110% na sua participação proporcional do PIB nacional; o Centro-Oeste, mais 65%; o Nordeste e Sudeste tiveram um crescimento negativo de 10 e 5%; enquanto o Sul permaneceu estável. O caso do Nordeste deve levar em conta a seca de 1970, de dimensões bíblicas, que deixou mais de 1.000.000 de flagelados nos estados de Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Bahia. Ou seja, houve um investimento da União para promover o crescimento das diversas regiões do país, em especial das mais atrasadas. Isso em um contexto de forte crescimento econômico, onde entre 1964-85 o PIB cresce 280,44%, sendo que o PIB industrial apresenta uma alta de 296,14%.

²⁷³ Essa estratégia que, como vimos, já vem sendo implementada desde a Carta de 1946, fará Fausto (2001:541), comentando a industrialização entre 1950-80, afirmar: “é importante assinalar que a mudança da estrutura industrial ocorreu em todas as regiões do país, inclusive no Nordeste. O par clássico da indústria nordestina – produtos alimentares e indústria têxtil- foi substituído pelo par indústria química- produtos alimentares, vindo a indústria química em primeiro lugar. Ganhou destaque, no complexo agroindustrial formado pelas usinas, não só a produção de açúcar como a do álcool, que é um insumo ligado à indústria automobilística”.

mineração (CVRD) e petróleo (Petrobras), passa a incorporar o setor elétrico (Eletrobrás), ferroviário (RFFSA), telecomunicações (Telebrás), entre outros. Desses, somente o energético é que conta com a participação de empresas estaduais administradas pela *holding* federal²⁷⁴. Essa estrutura é responsável pela redistribuição de recursos²⁷⁵. Essas ações também se refletem na urbanização que vem se acentuando desde os anos 1950 e passam a fazer com que, já em 1970 cerca de 55,9% dos brasileiros residam em cidades. Ao mesmo tempo, a distribuição da população passa a ser menos heterogêneo que nos anos 1960²⁷⁶. Nesse contexto é que situamos a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro²⁷⁷. Embora não seja possível negar o caráter político dessa medida, uma vez que a Guanabara se transformará em um estado reincidentemente governado pelo MDB, também é importante observar que essa medida está inserida num contexto de reforço econômico regional, onde o estado do Rio de Janeiro passaria a contar com os recursos arrecadados na Guanabara para o desenvolvimento de sua infraestrutura, que vinha crescendo aceleradamente frente ao ex - Distrito Federal²⁷⁸.

No aspecto político, o regime promove uma nacionalização da política em torno de eleições periódicas e plebiscitárias. Isso acaba sendo uma das conseqüências

²⁷⁴ A administração dessas empresas controladoras federais é um exemplo de insulamento burocrático. Esse insulamento permitiu aos burocratas afastarem-se das pressões dos governos dos entes fortes da federação e do Congresso, e assim distribuir/ desconcentrar a infra-estrutura nacional. Isso era possível pela administração autônoma que o SPE tinha frente ao Estado, gerindo receitas de impostos vinculados (imposto sobre combustíveis é o exemplo clássico) e, a partir de 1974-76, de tarifas nacionalizadas, que permitem o repasse de unidades superavitárias para as deficitárias (ver a respeito Prado, 1996).

²⁷⁵ Prado (1995:53), sobre essa redistribuição, afirma: “O impacto efetivo, quanto à descentralização do desenvolvimento econômico, ocorre, definitivamente, no papel de extensão dos serviços de suprimento de insumos básicos e de infra-estrutura para as regiões mais atrasadas. É, do ponto de vista da oferta de bens de serviços, que a atuação desses grupos se manifesta com um impacto dinâmico e descentralizador. Entretanto, o gasto, principalmente de investimento, opera de uma forma claramente centralizadora, pois as grandes empresas, empreiteiras, construtoras, indústrias de equipamentos de telecomunicações ou de equipamento industrial de refino de petróleo, empresas especialistas em prospecção de petróleo, em geral setores de alta tecnologia, tendem a se concentrar nos estados mais desenvolvidos”.

²⁷⁶ Esses dados podem ser encontrados no *site* do IBGE, conforme a bibliografia. Corroborando a nota anterior, podemos observar um crescimento de 35% na população relativa do Norte e de 50% na do Centro-Oeste, sendo que no Sul e Nordeste há uma queda de 7% e o Sudeste mantém-se estável entre os censos de 1960 e 1980.

²⁷⁷ A interpretação que segue está em Evangelista (1998). Também merece menção Zimmermann (1999:379), que, comparando a Carta de 1937 e de 1967, mostra que enquanto na primeira eram necessárias duas votações consecutivas nas Assembléias Legislativas para incorporação, subdivisão, desmembramento e anexação de entes federados, na segunda essas medidas dependiam de LC, que nunca chegou a ser votada.

²⁷⁸ A Guanabara diminuiu seu papel econômico em perspectiva relativa ao crescimento do país como um todo, 30% entre 1954-66, ao passo que o Rio de Janeiro cresceu 25%, sua participação, o que lhe ampliava as necessidades de investimento em infra-estrutura que os recursos da cidade do Rio de Janeiro poderiam trazer.

da emergência de um sistema bipartidário, em 1966, que sobreviveria até 1979. A opção de Castelo Branco por uma simplificação do sistema partidário em termos de “a favor” (ARENA) e “contra” (MDB)²⁷⁹, em “ame-o” ou “deixe-o”, é a forma encontrada para garantir a maioria necessária nos anos iniciais do regime. O sucesso dessa estratégia é relativo, uma vez que o regime necessita fazer uma série de reformas nas leis eleitorais para garantir a maioria governista no Congresso. Não que a classe política se mostrasse hostil ao regime, em essência, ou que o eleitorado brasileiro fosse ideologicamente favorável à oposição. O que se passa é que o presidencialismo brasileiro apresenta elevado custo para o Executivo, que diversas vezes tenta promover reformas no *modus operandi* da política institucional brasileira. Vimos esse problema já algumas vezes.

No primeiro federalismo, a política dos governadores, assentada em uma gramática clientelística, dava sustentação para o presidente. O unitarismo civil resolveu esse problema, excluindo o Legislativo do jogo político a partir de 1937 e intensificando a competição estadual com a promoção de novos líderes. No segundo federalismo, o conflito volta a ser vivido, dessa vez experimentando soluções diversas. Outra costura uma aliança interpartidária, distribuindo benesses aos partidos em troca de apoio. Vargas e Kubitschek, com graus de sucesso diferentes, buscam insular as decisões mais importantes da vida econômica, ao mesmo tempo que se propõem a negociar os ministérios de gastos para o clientelismo. Jânio tenta se apoiar nos governadores, mas acaba renunciando antes de qualquer medida política de maior efeito. Goulart, após se debater entre diferentes opções políticas, decide apostar sua carreira na gramática clientelista como forma de sustentar-se no governo. O unitarismo militar simplifica o sistema partidário e passa tentativas sucessivas de reestruturação da classe política. As estratégias adotadas variam do “modelo” Castelo Branco de negociação estadual ao de Médici, de administração apolítica. Podemos ter um panorama geral em diversos momentos: nas transferências negociadas de recursos federais para o poder local, enquanto as transferências regionais para os prefeitos eram vinculadas; na mudança da legislação eleitoral, que passava a calcular os deputados não mais com base na população e sim nos eleitores, o que em tese deveria fazer com que se fortalecessem os núcleos municipais e, conseqüentemente, as práticas

²⁷⁹ Kinzo (1988:37-84) evidencia a origem e evolução do MDB ao longo do regime militar brasileiro.

clientelísticas²⁸⁰; no o voto vinculado, de forma que se procuravam nacionalizar as políticas e lealdades locais, no decreto lei nº 200, que expande a Administração Indireta como forma de ter uma ação regional/ local eficiente, sem ter a necessidade de mediadores políticos²⁸¹; na eleição de governadores técnicos em 1970²⁸².

Todavia, a opção de não fechar os Legislativos e intervir em todos os estados e cidades obrigou o regime a transigir em grau variado com a classe política. Por essa razão, o esquizofrênico hibridismo representado por um regime que perpetua eleições municipais diretas, presidenciais indiretas, para governadores em constante expectativa que em um futuro próximo passem de indiretas para diretas, enquanto que as senatoriais passam de diretas para um sistema misto de diretas combinado com indicações do Executivo federal (Pacote de Abril), caracterizam o período. Essa relação pôde se perpetuar enquanto o sucesso econômico do projeto militar se mostrava inequívoco. Passado o momento da força (1964-69), onde os militares tiveram de ir progressivamente fechando o regime, os anos de Médici foram legitimados pelo sucesso do “milagre econômico”.

Ao encerrar-se essa fase do “milagre brasileiro”, o governo enfrenta um duplo desafio. De um lado, o sistema tributário começa a mostrar-se incapaz de sustentar as necessidades de caixa do governo. De outro, a oposição vai ganhando cada vez mais espaço, como visto na eleição de 1974, após a vitória situacionista em larga escala de 1970. A proliferação de incentivos fiscais, distribuídos em larga escala pela União em impostos estaduais e federais, havia enfraquecido a capacidade arrecadatória e, a partir de 1975, o fisco praticamente deixou de ser utilizado como instrumento para novas políticas. Suas más características quanto à equidade haviam se acentuado a ponto de exigir ajustes na legislação do Imposto de Renda, (realizados em 1974) com o intuito de mitigar a regressividade da tributação. Essa situação favoreceu os estados e municípios a reagir em ao baixo grau de autonomia.

Geisel, disposto a promover um processo de descentralização e distensão política, não veta a EC nº 5/75, que eleva os percentuais de destinação de recursos ao

²⁸⁰ Esse argumento é desenvolvido por Skidmore (2000b:226-7).

²⁸¹ Sallum Júnior (1994:8) evidencia a ampliação da ação do governo federal em unidades subnacionais a partir dessa estratégia de descentralização administrativa.

²⁸² Santos (1971:123) demonstra essa opção do presidente Médici de despolitizar a administração pública, seguindo a tradição de outro general e gaúcho, desta vez da primeira República, Hermes da Fonseca, que considerava a atividade administrativa separável da esfera política.

FPEM. É interessante observar que as iniciativas no sentido de promover a desconcentração de recursos através de medidas legais, como a mencionada Emenda Constitucional nº 5/75 e a nº 17/80, não surtirão qualquer efeito até 1983. Essas emendas elevaram progressivamente os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos fundos de participação que, de 5% em 1975, atingiram 10,5% em 1983. Nesse ano, as participações da União, tanto na arrecadação como na receita tributária disponível do setor público, alcançaram picos históricos. Em outras palavras, a cada ação no sentido de descentralizar os recursos corresponderam reações da União que as neutralizaram. O total das transferências tributárias da União para os estados e municípios manteve-se, desde 1976 até 1983, ano a ano, na faixa de 8,5 a 9,5% da sua receita tributária, a despeito do aumento dos percentuais de destinação de recursos aos fundos. Paralelamente, o governo via com aflição a incapacidade congênita da ARENA de ganhar eleições “mais ou menos” manipuladas²⁸³.

A vitória de 1974 privou o governo do controle dos 2/3 de parlamentares necessários para emendar a Constituição, deu vitória à oposição em importantes estados (RJ, RS, SP), onde a maioria na Assembléia Legislativa era do MDB. A eleição municipal de 1976 veio dar contorno mais claro a essa situação. A ARENA vence nas cidades pequenas e médias e o MDB nas grandes cidades, basicamente. Impedido de emendar a Constituição, de manipular os Legislativos estaduais de importantes estados e com um partido fraco à proximidade das eleições para governadores em 1976 vinha se tornando uma situação problemática para o governo. A única saída encontrada, além de algumas cassações providenciais, mas insuficientes, foi o fechamento do Congresso e, usando-se dos meios do AI-5, decretar o pacote de Abril²⁸⁴. Por esse instrumento, aumenta a participação do Norte-Nordeste-Cento-Oeste no Congresso (41-43% do Congresso), cria-se o estado do Mato Grosso do Sul, muda-se a composição do Colégio Eleitoral para a eleição presidencial, institui-se os senadores “biônicos”, além de, claro, tornar-se mais essa eleição para governadorias indireta. A eleição senatorial de 1978 mostra que o governo segue perdendo apoio entre a população. Nela, o MDB congrega 52% dos votos, ao passo que a ARENA soma pouco mais de 34%. O canto do cisne do regime se aproxima.

²⁸³ Kinzo (1988:76) comenta as eleições legislativas federais nos estados de Guanabara, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo nos anos de 1966/1970/1974/1978.

²⁸⁴ Fleischer (1994) argumenta que, embora as mudanças inseridas pelo pacote de Abril tivessem o intuito de favorecer o frágil partido governista, o único ganho inequívoco foram os senadores “biônicos”.

Por fim, cumprindo sua promessa de revogar o AI-5, Geisel, por meio da EC-11/78, põe fim ao mais arbitrário Ato Institucional do regime.

Na economia, a manutenção da carga tributária global no patamar constante de 20-25%, inclusive em períodos recessivos, como no início dos anos 1980. Nesse período, a estabilidade é garantida através da criação pelo governo federal de novos tributos (que, diga-se de passagem, comprometem a racionalidade do Código Tributário Nacional, tais como o PIS, PASEP- Programa de Integração Social e Programa para Formação do Patrimônio do Servidor Público-, em 1983, e o Finsocial -Fundo de Investimento Social- de 1985), convertidos em uma necessidade sistêmica ditada pela desconcentração tributária em contexto de crise econômica internacional. Essa solução determina a deteriorização da qualidade da tributação nacional, por meio da ampliação da participação de tributação indireta. A reforma de 1967 também é responsável pela simplificação do sistema de impostos. Estabelece bases de tributação privativa de cada esfera de governo. Nesse período, vive-se o auge da centralização tributária, atingindo 78% da arrecadação global nas mãos do governo federal em 1980. Do ponto de vista da despesa, assistimos a um incremento no gasto público entre 1964-70, fazendo saltar de 20% para 27% a despesa primária do governo²⁸⁵. Após esse ápice, a despesa tende a diminuir até 23% nos anos 1980. Do governo federal, os principais gastos partem das transferências assistidas e previdência. Investimentos são incrementados atingindo 5% do PIB, no início dos anos 1970 (em 1985 atinge o piso de 2%).

Essa deteriorização da situação econômica se reflete na dificuldade do governo em manter o controle no processo de abertura política. Para as eleições de 1982 são novamente alteradas as “regras do jogo”²⁸⁶. Novamente a composição do Colégio Eleitoral (maior representação do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os delegados das Assembleias Legislativas designados pelo partido majoritário) e do Congresso (onde o Norte, Nordeste e Centro-Oeste passam de 43-48% do total) são mudados, além da

²⁸⁵ Corsino (1984) trabalha o crescimento do Estado ao longo do século XX.

²⁸⁶ Soares (1984:103-4): “O pacote de 1982 diminuiu, ainda mais, o número de eleitores necessário para eleger um delegado nos Estados menos populosos, e aumentou várias vezes esse número nos Estados de maior população. Cresceu também a discriminação *entre* os diversos Estados menos populosos e *entre* os diversos Estados mais populosos. Assim, um eleitor do Acre, que já valia 16,3 paulistas desde 1977, passou a valer a alentada cifra de 114 paulistas, ou 59 mineiros, ou 54 cariocas. Entre os Estados mais populosos, um eleitor carioca passou a valer 2,1 paulistas, um paranaense, 3,1 mineiros, e assim por diante”.

criação de mais um estado, Rondônia²⁸⁷. Nessa data, realizaram-se eleições legislativas em dois níveis: federal e estadual. Em que pese a similar votação entre PMDB e PDS, a vitória garantida pela nova legislação dá condições para o governo controlar, como queria, a abertura.²⁸⁸ Nas eleições para governador, o PMDB vence em São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Goiás, Pará, Amazonas, Acre, e o PDT no Rio de Janeiro.

A abertura estava em curso. A partir daí, os governadores oposicionistas passaram a pressionar politicamente e dar sustentação logística às manifestações pró-Diretas Já. Ao contrário do unitarismo civil, o militar não caiu subitamente. Também não foi deposto por força que o vinha sustentando. Embora derrotada no movimento de massas das “Diretas Já”, a oposição consegue eleger seu candidato, o mineiro Tancredo Neves, no Colégio Eleitoral, com o apoio de partidários do governo que não aceitavam a candidatura do ex-governador de São Paulo, Paulo Maluf. A vitória de Tancredo se converteu no governo de Sarney, ex-partidário governista e oligarca maranhense²⁸⁹. Os impactos de seu governo para a construção do terceiro federalismo serão analisados no capítulo que segue.

²⁸⁷ Soares (1984:102) dirá, a respeito: “Os dados demonstram, portanto, que o grau de desigualdade e discriminação no Colégio Eleitoral aumentou a cada reforma do sistema, chegando ao máximo na atual composição. O último aumento da desigualdade e da discriminação se deve, fundamentalmente, aos delegados das assembleias legislativas estaduais”.

²⁸⁸ Soares, (1984:104): “Nas eleições de 1982, o PDS recebeu 36% dos votos depositados nas eleições para deputados estaduais, 37,7% dos votos para deputados federais, 36,5% dos votos para senadores e 37,5% dos votos para governadores. Essas porcentagens equivalem às obtidas pelo PMDB, que conquistou proporções um pouco maiores nas eleições para governadores e senadores, e um pouco menores nas votações de deputados, tanto estaduais como federais. Essa foi a última manifestação da vontade dos cidadãos brasileiros. Não obstante, o PDS dispõe de mais da metade dos delegados ao Colégio Eleitoral, o que evidentemente distorce a opinião pública dos eleitores brasileiros, discriminando uns em favor de outros”.

²⁸⁹ Ames (2003:154-76) traz uma síntese de como se construiu o domínio dos Sarney no Maranhão. Também traz rica análise de como se processam as eleições legislativas no Brasil.

CAPÍTULO SETE: Terceiro Federalismo (1988-atualidade)

O terceiro federalismo é inaugurado com o advento de um arranjo institucional capaz de garantir a autonomia dos entes-federados para além de sua dimensão formal, como vigente no período anterior. Embora estabeleçamos 1988 como marco, por ter sido o ano da promulgação da nova Constituição, não podemos ignorar que já a partir de 1982 o unitarismo militar dá mostras inequívocas de transição para uma maior participação das unidades subnacionais na vida estatal²⁹⁰. Esse ano também é importante pela dimensão político-simbólica que carrega, em função das eleições diretas para governador, que não aconteciam desde 1965. Essa nova etapa da história republicana brasileira traz em seu bojo rupturas e continuidades importantes, que analisaremos.

A primeira característica que chama a atenção é a saída consentida das forças autoritárias do comando do poder de Estado²⁹¹. Essa saída foi mediada por dez anos de negociação, avanços e recuos, entre os militares e entre os civis²⁹². Nesse processo, é digna de nota a descentralização tributária para as unidades federadas antes do repasse de encargos, padrão que se acentuará com a nova Constituição. Poderia parecer, à primeira vista, que um regime em grave crise econômica internacional e uma crise interna fundada na falência da essência de seu processo de desenvolvimento (a participação do Estado como agente da modernização), com amplos desdobramentos sobre a esfera política, deveria promover uma distribuição de encargos como forma de socializar a responsabilidade pela gestão da crise, ao mesmo tempo satisfazer as pressões por maior participação política das oposições. Se não isso, é razoável imaginar que a transição buscaria uma elevação da arrecadação tributária, nem que fosse às custas das unidades subnacionais. Como é sabido, a alternativa do unitarismo militar em meio ao seu processo de abertura foi a elevação

²⁹⁰ Afonso (1996:33): “Ao contrário do recomendado por teóricos e analistas estrangeiros e, também, diferentemente de outras experiências latino-americanas, aqui a descentralização fiscal foi iniciada e acelerada em meio a um cenário extremamente adverso, de crise política, econômica e social, quando o marco conceitual aconselharia que as finanças públicas estivessem saneadas e a economia estabilizada para iniciar o programa de descentralização, de modo a atenuar os custos esperados do período de transição”.

²⁹¹ É consensual entre os autores que a abertura democrática do país na década de 1980 foi conduzida pelos militares. Para maiores esclarecimentos ver Souza (1988).

²⁹² Souza (1988:568-9), comparando a transição do autoritarismo para a democracia no Brasil e na Espanha, conclui: “O acordo brasileiro [de transição] obedeceu à lógica de um pacto entre elites regionais, sustentado por frações militares, e não de um pacto estabelecido entre porta-vozes de instituições partidárias responsáveis perante a base de seus eleitores”.

de tributos indiretos e a descentralização de receitas para as unidades federadas já sob administração eleita pelo voto direto.

Esse padrão de descentralização de receitas, mas não de encargos, que pode parecer paradoxal e exótico, nos é, entretanto, conseqüente da própria lógica de transição sem saltos. Ao repassar recursos para as unidades subnacionais, a União está cedendo a pressões contingentes para não ter de ceder em questões que lhe são mais caras, como as eleições presidenciais. Assim, os estados e municípios (os repasses aos municípios saltam de 5% do IR e IPI durante o governo Médici para 16% no final do governo Figueiredo) são favorecidos com incremento dos repasses federais, ao mesmo tempo que se adiam as eleições diretas. Dessa forma, o resultado é, pela primeira vez na história do país, a tendência reacionária encontrar-se esvaziada e desarticulada no período posterior. Esse fato, de fundamental importância, permite que o terceiro federalismo se desenvolva sem temer reações do regime precedente. De 1988 a 2004, ano em que é concluída essa dissertação, houve um *impeachment* de presidente da República promovido pelo Legislativo em perfeita concordância com o texto constitucional, a eleição de quatro presidentes sem nenhum pronunciamento militar ou questionamento da legitimidade dessa eleição. Não houve ameaças de guerra externa, ou guerra civil. Os partidos políticos não questionam os valores democráticos ou a ordem instituída.

Segunda característica importante no pós-1988 é a Constituição. Esse documento apresenta extensas continuidades com os textos precedentes, ao mesmo tempo que introduz importantes modificações²⁹³. Essa dupla condição (continuidade–ruptura) pode ser vista na própria elaboração do texto constitucional. Se, por um lado, nela encontramos mecanismos de participação direta dos cidadãos, como a possibilidade de enviar propostas constitucionais diretamente à Assembléia Nacional Constituinte, sem a necessidade de mediação partidária, ou estatal (apenas adequações formais ao texto jurídico), por outro, encontramos continuidades como a participação

²⁹³ O então presidente do STF, Nelson Jobim comentando a Constituição de 1988 em seminário particular afirma “Devido ao momento político da época, em que diferentes grupos queriam aproveitar a oportunidade de ter seus interesses garantidos em uma constituição, o processo constituinte teve como resultado um texto cheio de ambigüidades e termos imprecisos, cujas definições viriam a ser objeto de discussões nos tribunais. O que é curioso, entretanto, é o fato de tais ambigüidades não terem nascido de uma suposta incompetência dos legisladores, como se costuma acreditar, mas de uma necessidade de satisfação, em um mesmo texto, de interesses políticos divergentes”. (disponível em <http://www.iepecdg.com>.)

de 217, 38,81% de um total de 559 constituintes, ex-integrantes da ARENA em 1979²⁹⁴. Outras continuidades importantes são a manutenção da República presidencialista (embora seja prevista a realização de um plebiscito, em 1991, para a escolha do sistema e forma de governo), do federalismo (que na sua dimensão jurídico-formal nunca deixou de estar presente na constituição, desde 1891), eleições diretas em todos os níveis de governo, Tribunal Constitucional (STF) e Judiciário estadual²⁹⁵. O Legislativo continua sendo bicameral, havendo uma Casa para a representação territorial e outra para a representação populacional. Nesse novo arranjo, o Senado passa a contar com novas prerrogativas (doze no total). Além de controlar o endividamento de estados, o texto de 1988 garante ao Senado o controle sobre o endividamento também da União. Igualmente devem ser aprovados por essa Casa legislativa os nomes dos presidentes e diretores do Banco Central e dos demais organismos definido em lei.

O Senado preserva sua condição de Casa revisora, podendo agora iniciar matérias legislativas, tal como a Câmara. Preserva-se o instrumento das CPIs, o veto parcial, a iniciativa executiva sobre emendas à Constituição, bem como sua exclusividade de iniciativa de proposta orçamentária. O Executivo federal também preserva a faculdade de emitir decretos com força de lei (Medida Provisória) para posterior apreciação do Legislativo. Essa faculdade, que necessitava de legislação complementar para ser operacionalizada, acaba sendo utilizada *avant la lettre* pelo governo Sarney, de forma que força o Congresso a reconhecer uma competência de fato do Executivo federal²⁹⁶. Esse instrumento será largamente utilizado pelos presidentes como um dos meios de pressão sobre a agenda do Legislativo e para garantir a vigência de importantes (muitas vezes nem tanto) políticas governamentais²⁹⁷.

²⁹⁴ Souza (1988:570) nos brinda com uma análise das rupturas e continuidades entre o pré/pós-regime militar. Nela também se encontra o dado referente à participação de ex-arenistas na constituinte.

²⁹⁵ Backes (1988) relata o trâmite dessas votações, destacando a esfera federativa que permeia muito desses debates.

²⁹⁶ Figueiredo e Limongi (2001:136-56) contextualizam a origem e os usos das Medidas Provisórias na Nova República. Também trazem uma reflexão comparada da capacidade legislativa dos presidentes brasileiros frente de outros países.

²⁹⁷ Figueiredo e Limongi (2001:101) enunciam diversos instrumentos pelo qual o Executivo consegue pressionar a agenda legislativa, entre eles o pedido de urgência, ou urgência urgentíssima às medidas provisórias, a disposição de direitos parlamentares pelo Regimento Interno da Câmara ou ainda a iniciativa de determinadas legislações.

Na legislação eleitoral também é possível vislumbrar rupturas e continuidades. Preserva-se a eleição legislativa em distritos plurinominais de magnitude estadual, em que pese o debate em torno do voto distrital misto na constituinte. Essa medida será apontada na literatura como um dos mecanismos que fundamentam a debilidade partidária nacional²⁹⁸. Preserva-se igualmente a necessidade de eleição por maioria absoluta, se necessário em dois turnos, para a diplomação de candidatos executivos, dispensando-se dessa condição somente nas localidades com menos de 200.000 habitantes (ou seja, 80% dos municípios²⁹⁹). A grande novidade será a incorporação do analfabeto como eleitor, ainda que seu voto seja facultativo, rompendo a última fronteira para a inclusão democrática de parte da população. Também singular foi a proposição de realização de um processo de revisão constitucional seis anos após a promulgação da mesma.

Na dimensão federativa, importantes modificações foram inseridas no texto aprovado em 1988. Antes de destacarmos os pontos relevantes a essa discussão, deve-se lembrar que 52% dos votos na Assembléia Nacional Constituinte eram de representantes de um conjunto de macro-regiões, que montam aproximadamente 40% da população nacional - o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste. Esses estados serão os grandes vitoriosos na representação parlamentar do terceiro federalismo, bem como vão perpetuar repasses fiscais diferenciados para suas regiões. Como vimos, no final do unitarismo militar, várias medidas vinham sendo tomadas para aumentar a representação de regiões onde o partido governista supostamente iria ter maioria nas eleições seguintes. Essa estratégia levou à criação de dois novos estados (Rondônia e Mato Grosso do Sul). Na Carta de 1988, essa tendência será agravada pela oposição entre as bancadas regionais³⁰⁰. Agora será a vez de se criarem mais três estados a partir de dois territórios e um desmembramento estadual (Tocantins, Amapá e Roraima), além de garantir a representação de Goiás como se contasse com a

²⁹⁸ Mainwaring (1991), por exemplo, defende essa opinião.

²⁹⁹ www.ibge.gov.br traz esse dado.

³⁰⁰ Kugelmas e Sola (1999:69): “durante os debates da Assembléia, foi-se gerando uma coalizão (explícita ou implícita) entre os Estados mais desenvolvidos do Sul-Sudeste, interessados em aumentar sua capacidade de gerar receitas próprias, e os menos desenvolvidos, desejosos de fazer crescer sua parcela de participação nas receitas transferidas”. No mesmo sentido, dirá Varsano (1998:12), sobre esse período: “foi neste ambiente que se deu início, no primeiro trimestre de 1987, ao processo de elaboração da nova Constituição. A reação natural a vinte anos de concentração de poder político alçou o fortalecimento da Federação à condição de seu principal objetivo, no que toca ao Estado brasileiro. Tal objetivo exigia, no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração de recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para aquelas unidades”.

população de Tocantins (à época, equivalente a 1/5 da sua população). Em contrapartida, se estabelecia um teto de 70 deputados para os maiores estados (inicialmente a medida era dirigida diretamente a São Paulo, mas o crescimento vegetativo aponta para a inclusão de Minas Gerais entre os estados prejudicados em um curto período de tempo³⁰¹), e não mais os 60 de até então³⁰². Essa nova divisão política do país leva a desequilíbrios que aumentam a assimetria entre os entes federados³⁰³. As transformações na estrutura federativa do país não param aí. Os municípios agraciados com autonomia crescente ao longo dos três federalismos conquistam agora o *status* de ente federado. Dessa forma, estados com dezenas de milhões de pessoas passam a ter a mesma condição jurídica de cidades com algumas centenas. As implicações decorrentes dessas transformações são ambíguas, pois não se concede aos novos entes federados o direito de representação na Casa territorial, que simbolicamente representa os partícipes da federação³⁰⁴. Ao mesmo tempo, a desconcentração tributária vem favorecer de forma ímpar as novas unidades³⁰⁵. Essa situação vai promover a repetição de um fenômeno já observado no segundo

³⁰¹ Nicolau (1997) apresenta o quanto perdem e o quanto ganham os estados com a representação desproporcional na Casa representativa da população. Stepan (1999) apresenta o quanto essa distorção representa em diferença de votos entre eleitores de diferentes estados.

³⁰² Essa votação foi permeada por um sentido de oposição contra São Paulo flagrante, nas palavras dos constituintes. “O Sr. José Carlos Vasconcelos - (PMDB-PE. Sem revisão do orador) Sr. Presidente, recebi, há pouco, neste plenário, comunicado de um grupo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste que condena a proposta de aumento de representação de São Paulo como prejudicial. (Palmas) Eu, que sou nordestino - e V. Ex. sabe que sempre defendi os interesses da minha região - estou estarecido, pois a emenda apresentada pelo Senador Fernando Henrique corresponde aos melhores interesses do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (Palmas. Apupos) [...] O que significa que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste vão ganhar, se aprovada, o estado do Tocantins, dois territórios e dezesseis representantes. As regiões mais pobres ganham dezesseis representantes, enquanto São Paulo ganha somente dez” (Diário da Assembléia Nacional Constituinte-16/3/88 pg.8491). Esqueceu-se o nobre constituinte de somar os nove senadores inerentes à elevação ao *status* de estado das regiões citadas.

³⁰³ No terceiro federalismo, a desproporção entre o peso dos votos na Câmara dos Deputados atingiu seu ponto mais crítico, se comparada a qualquer período histórico precedente. Sobre esse fenômeno, Santos (1987:86) afirma: “Os críticos do sistema parlamentar brasileiro sustentam como evidência da injustiça distributiva o fato de que os estados de populações minoritárias no conjunto nacional, e que são coincidentemente os mais atrasados do ponto de vista econômico, possuem uma representação desproporcional, comparativamente aos estados mais populosos. Quanto à justiça federativa da representação, não há nada de criticável nesse fenômeno, na medida em que é este mecanismo que garante o essencial em um regime representativo, a saber, a não tirania da maioria e a impossibilidade de veto da minoria”.

³⁰⁴ Ver Gomes e Mac Dowell (1999) para uma reflexão sobre o assunto.

³⁰⁵ “No momento da promulgação da Constituição de 1988, a reação à centralização fiscal do regime autoritário atingiu seu ponto culminante; o padrão de organização federativa que então emerge é tido como um dos mais descentralizados entre os países em desenvolvimento” (Kugelmas 2001:34). Mais específico e categórico é Afonso (1996:35): “Em termos verticais, quase todos os ganhos relativos couberam ao nível local de governo, pouco se alterando a posição do nível intermediário- sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação mais/menos transferências constitucionais)”. Contrariando, por exemplo, um dos argumentos de Abrucio (1988) para explicar a ascendência dos “barões” da federação.

federalismo, a proliferação de municípios³⁰⁶. Essa proliferação será facilitada pela Constituição Federal, que estabelece a emancipação municipal como uma competência estadual referente à autonomia territorial-administrativa³⁰⁷. Isso vai acontecer, pois a normatização do FPM prevê o repasse de verbas a todos os municípios, de forma que determinados distritos municipais terão um “ganho” *per capita* caso se separem do município a que pertencem. Conseqüentemente, ou inconseqüentemente, a proliferação de municípios gera um número muito grande de novas unidades que não têm condições fiscais, técnicas, expressividade populacional ou territorial para se emanciparem, ainda que o façam³⁰⁸.

A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resulta de diversas alterações na tributação até então vigente³⁰⁹: atribui-se competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação), sucessor do ICM; elimina-se a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais. Os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI, destinados ao FPE e ao FPM, são, outra vez, progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5% e 22,5% respectivamente. O montante transferido dos estados para os municípios também cresce consideravelmente, tanto pelo alargamento da base do principal imposto estadual como pelo aumento do percentual de sua arrecadação destinado àquelas unidades, de 20 para 25%. Cria-se também uma partilha de IPI, cabendo aos estados 10% da arrecadação do imposto, repartida em proporção à exportação de produtos manufaturados. Desse montante, 25% são entregues pelos estados a seus respectivos municípios. Segue também a tendência de compartilhar tributos com as unidades economicamente mais deprimidas da federação. Assim, 3% da arrecadação do IR e do

³⁰⁶ Em 1988 havia 4.182 municípios no Brasil. Treze anos mais tarde, serão 5560. Um crescimento acumulado de 33%. Se considerarmos o período de crescimento entre 1950-65 (15 anos, portanto), o percentual de crescimento foi de 105,85%. Dessa forma, a diferença de crescimento entre o segundo e o terceiro federalismo foi de mais de 200%, um valor considerável.

³⁰⁷ Essa condição será revista pela EC-15 (12 de setembro de 1996), que passa a requerer para novas emancipações um “estudo de viabilidade municipal”.

³⁰⁸ Disso decorrerá, por exemplo, o fato de que “a arrecadação própria dos municípios de menor porte [a metade dos 5500 existentes à época, segundo Affonso] não passa de 4,6% da receita total. A cota-parte do município no ICMS estadual fica, em média, em 36%, e a fatia do FPM corresponde a 54% da receita total” (ver Affonso 2000:143).

³⁰⁹ A presente interpretação do federalismo fiscal encontra-se embasada em Blanco (2002).

IPI, em vez dos 2% anteriormente, são destinados a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional³¹⁰.

Os estados e municípios, ainda que favorecidos pelo aumento da receita tributária, continuaram, principalmente os primeiros, com dificuldades financeiras, diante do estoque de suas dívidas passadas e do aumento de suas despesas correntes. Comparando-se 1988 e 1990, para que se tenha uma idéia da dimensão dessa questão, verifica-se que os estados tiveram um aumento de receita disponível de cerca de 2% do PIB, mas despenderam 74% desse ganho com aumento de despesas correntes (principalmente gastos com pessoal). Nos municípios, 30% da receita adicional, que foi da mesma ordem de grandeza da dos estados, foram gastos com aumento de despesas com salários³¹¹. Desse modo, o período é marcado pelo crescimento contínuo da despesa primária (24% em 1985 para 34% em 2000), tanto da União (11-17%) quanto dos estados e municípios (8-16%), em que pese a descentralização fiscal³¹². Por seu turno, a União buscou contornar a situação através do aumento da tributação não compartilhada, comprometendo a qualidade do sistema tributário.

Do lado da despesa, os gastos previdenciários consomem 15% do PIB da despesa primária federal, ao mesmo tempo que o investimento não atinge 2% em 2000. Essa deteriorada situação torna-se evidente depois de 1995, com o plano de estabilização, que acabou a possibilidade da corrosão inflacionária da despesa para a sustentação fiscal. Desde então, a agenda política nacional tem sido dominada pelo esforço em torno do ajuste fiscal, ainda que sem a reforma tributária, que mais uma

³¹⁰ Para se ter uma idéia da importância do sistema cooperativo no federalismo brasileiro, doze, das vinte e sete unidades de porte regional, encontram nas transferências da União mais da metade de seu orçamento. Desses, onze se localizam nas macro-regiões Norte-Nordeste; a restante é o Distrito Federal.

³¹¹ Souza (1988:603, nota 61): “As estimativas sobre as nomeações de políticos para cargos administrativos, durante a transição para o regime civil em 1985, foram da ordem de 42.000 [...] Para se ter uma idéia dos gastos dos governos estaduais com a *administração pública estadual (direta e indireta)*, a Revista Veja (06 de janeiro de 1988) mostra as parcelas de recursos governamentais, em cada estado, despendidas com o pagamento de seus funcionários. O estado que gasta menos para pagar seus servidores é o Acre (62% da receita); Rondônia, onde 39.000 funcionários públicos consomem 163% da receita pública estadual, é o campeão nacional de despesas com administração. O orçamento dos governos estaduais só inclui o dinheiro arrecadado nos estados, e nem de longe representa a soma total do dinheiro público em circulação em cada estado. A maior parte do dinheiro disponível para cada governador sai do governo federal, que toma conta de 45% de todos impostos cobrados no país, e repassa esse dinheiro aos governadores”.

³¹² “[...] a participação federal na receita disponível passou de 61,1% em 1989 para 56,4% em 1996. A dos estados cresce de 25 para 27%, enquanto a dos municípios sobe de 13,9% para 16,7% no mesmo período” (Kugelmas e Sola, 1999:69).

vez a democracia tem-se mostrado incapaz de implementar. O terceiro federalismo não promove uma mudança qualitativa no sistema tributário nacional (como em 1934 ou 1967), preocupando-se com correções pontuais, e assim perdendo a oportunidade de reverter a tendência à ampliação de tributos indiretos, que já vem se manifestando desde o início dos anos 1980³¹³. Assim, em 1990, primeiro ano da reforma, o bolo tributário atinge o recorde histórico de 29% do PIB. Infelizmente esse recorde seria sucessivamente quebrado a partir de 1995, até montar 33% do PIB em 2000³¹⁴. Ao contrário do segundo federalismo, agora o cerne da política macroeconômica não está mais focado na despesa (investimento) como promotora do crescimento, e sim na receita (ajuste fiscal) geradora de estabilização monetária.

Outra mudança importante na transição do unitarismo militar para o terceiro federalismo é a reestruturação do sistema partidário. Como vimos, esses partidos nacionais originam-se como estratégia do governo militar para conquistar uma base política de apoio congressual estável. Como consequência, múltiplas diferenças políticas entre os membros da pluralidade de partidos do segundo federalismo têm que ser reduzidas a duas posições dicotômicas e opostas: apoio e oposição ao projeto do governo autoritário. Isso gera uma simplificação do sistema partidário, ainda que mantenha uma série de disputas entre facções de um mesmo partido. Essa tendência é mais administrada do que oprimida pelo regime vigente, que se valeu de recursos como a sublegenda, ou de eleições municipais diretas, de forma a garantir uma área de conflito entre os interesses (intra) partidários. A esse conflito herdado se somam outros que se desenvolveram com o passar dos anos entre grupos políticos reunidos em uma mesma legenda. Com a nova Lei dos Partidos, de 1979, há uma redistribuição das posições partidárias, originando novas agremiações, que se articulam em torno de posições políticas diversas.

³¹³ Rezende (2004:313) demonstra como essa deteriorização é fruto do que o autor chama de sistema fiscal duplo, que obriga a União a expedientes tributários contraproducentes para atender a suas obrigações constitucionais.

³¹⁴ Retomando professor Bastos (1995:98), em seu estudo em que comenta a situação tributária do final do século XX, e que infelizmente ainda mantém-se qualitativamente e tenha se ampliado quantitativamente, dirá “O inacreditável número de tributos gera uma receita bruta, para entidades federativas, correspondente a mais de 25% do PIB em 1989 e mais de 50% do produto privado bruto, de forma que cada brasileiro que não participa dos governos, trabalha mais de 6 meses no ano para pagar tributos diretos e indiretos, e menos de 6 meses para se auto-sustentar. De sorte que todos os especialistas estrangeiros, quando debruçam sobre o sistema nacional, consideram-no irracional e ineficiente”.

A partir do início da década de 1980, as posições partidárias no Brasil se configurarão da seguinte forma: PMDB e PDS como herdeiros diretos do bipartidarismo anterior, representando a continuidade do MDB e da ARENA respectivamente³¹⁵. A esses se somarão sócios menores, como o PT, PDT, PTB, sendo que os dois primeiros sofrem um crescimento vertiginoso ao longo da década, enquanto o terceiro avança de modo mais tímido. Em 1985, por conta da sucessão presidencial, uma cisão do PDS dá origem ao PFL, que significará um grande baque para a antiga ARENA. Ela, que era a principal força política no Norte e Nordeste passa a ser ameaçada. Em 1988, em meio à constituinte, é a vez da cisão atingir o PMDB, com o surgimento do PSDB, que, como a dissidência do PDS, provoca uma perda inicial no partido originário, mas, ao contrário do PFL, mantém-se em crescimento constante. Os demais partidos são sem expressão nacional, limitando-se à disputas efetivas regionais³¹⁶. Desse modo, não será agora que veremos emergir no Brasil um sistema partidário nacionalmente coeso e ideologicamente definido³¹⁷. A profusão de novas legendas perpetua o sistema eleitoral de lista aberta e os estados como distritos plurinominais. Esse arranjo favorece a perpetuação de um padrão de baixa influência dos partidos sobre os seus candidatos, de forma que outras forças servirão para agregar interesses em torno desses concorrentes. Não que os partidos tenham se convertido em legendas destituídas de sentido frente ao eleitorado, mas dependem de arranjos contingenciais para conseguir mobilizar recursos necessários ao sucesso em uma eleição³¹⁸.

Quanto às eleições presidenciais, a quarta característica, o terceiro federalismo nos brindará com um fator singular pouco estudado pela literatura. Dos três presidentes eleitos pelo voto direto até o início do século XXI (Collor, Cardoso – eleito e reeleito - e Lula), somente o primeiro foi governador de estado. Ainda assim, foi governador de Alagoas, um estado periférico na política nacional, sem maior

³¹⁵ Os dados a seguir são baseados, bem como a análise decorrente, de Lima Jr. (1993), sendo daí retirados os dados citados que não apresentarem fonte diferenciada.

³¹⁶ Lima Jr. (1993:74-5): “Os demais partidos, conquanto pequenos e de âmbito o mais das vezes apenas estadual, espalhavam-se, de modo geral, por todas as regiões do país, embora se concentrassem em São Paulo e no Rio de Janeiro”.

³¹⁷ Souza (1988: 595) trata o sistema partidário pós-autoritarismo militar como uma “mal costurada articulação de elites regionais bem distante daquele tipo de instituições que, ao olhar do público, servem de garantia para a moeda em que são realizadas as negociações no mercado político”.

³¹⁸ Ames (2003) desenvolve rico estudo sobre o padrão de votação de legisladores federais nas suas regiões, de onde estabelece quatro tipos básicos de “perfil” de votação, correspondendo esses “perfis” a diferentes variáveis na determinação do voto dos eleitores.

visibilidade para o grande público. Seu governador, Fernando Collor, consegue se projetar nacionalmente em função de fatores outros que não sua governadoria ou a máquina política erigida a partir do estado de Alagoas. Seu principal opositor nacionalizou sua carreira política durante o processo de transição democrática, figurando como um dos mais expressivos líderes do novo sindicalismo. Após a abertura e a transição democrática, Lula se firma como principal liderança de oposição, sem nunca ter pleiteado cargos estaduais. O presidente democraticamente mais longo de nossa história republicana, Cardoso, elege-se e reelege-se presidente em função da notoriedade que consegue angariar com o sucesso de seu plano econômico de estabilização monetária, implementado ainda quando era ministro da Fazenda de Itamar Franco³¹⁹. Esse fato é singular. Como vimos, o último presidente civil e eleito pelo voto direto à presidência, que não havia sido governador de estado, tinha sido Epitácio Pessoa (1919-22). Antes e depois dele só tivemos presidentes civis e eleitos que foram governadores de estados, e particularmente dos três entes fortes da federação que vimos acompanhando a trajetória com particular atenção ao longo deste estudo. Agora não só se elegerá por três mandatos consecutivos não-ex-governadores, como todos são originários de estados diferentes dos que até hoje dominaram o cenário político nacional.

Isso quer dizer que o terceiro federalismo apresenta um cenário menos polarizado que os precedentes? De certa forma, sim, mas não é suficiente. A desigualdade regional ainda é gritante no país³²⁰. Avanços foram feitos. Do ponto de vista político, vimos como as regiões mais débeis economicamente vêm conquistando e solidificando seu espaço na vida nacional. A própria extensão do direito de voto aos analfabetos constitui uma inclusão de um contingente até então não-votante que tende

³¹⁹ Bem verdade que Cardoso vinha estruturando sua carreira com base estadual já há algum tempo, mas não foi esse “o” fator que dotou-lhe de capacidade de competição exitosa para o Executivo federal.

³²⁰ “O Brasil tem sido marcado, desde o início da sua história republicana, pela existência de profundas desigualdades regionais no interior da Federação. O relatório IPEA/PNUD (1996) aprofundou a discussão do tema com a descoberta da existência de três “Brasis”: a) uma área constituída pelos sete estados mais ao sul do país que, juntamente com o Distrito Federal, apresenta elevado nível de desenvolvimento humano; b) uma faixa que se estende na direção noroeste, a partir de Minas Gerais, e que exhibe índice de desenvolvimento humano médio; e c) uma área que reúne os estados do Nordeste, além do Pará e do Acre, que mostra níveis reduzidos de desenvolvimento humano” (Souza, 1998). Affonso e Silva (1996a:389), corroborando essa visão, apresentam sua evolução ao longo dos anos em um quadro comparativo da pobreza nacional desmembrada regionalmente segundo os anos de 1970, 1980 e 1988.

a se concentrar nos estados mais pobres³²¹. Nos últimos, anos o federalismo cooperativo e o apoio do unitarismo militar no desenvolvimento de um “Brasil-potência” disseminaram, investimentos, via administração direta e indireta, difíceis de serem mensurados, mas consensualmente superiores à capacidade alocativa dos governos regionais³²². Independente do grau de sucesso alcançado nesse esforço modernizador, hoje o Brasil é um país com uma produção industrial apreciável, urbanizado³²³, com uma expectativa de vida longa. Embora existam desníveis regionais, o ganho absoluto dos últimos 50 anos fez as diferenças relativas serem bastante menores hoje que no fim do unitarismo civil.

Por outro lado, existem elementos de continuidade com relação à articulação nacional da política eleitoral a partir de bases estaduais. Não é à toa que dois dos quatro vices presidentes são oriundos de Minas Gerais. Esse estado continua tendo um peso político gigantesco em função de ser, ainda no início do século XXI, o segundo maior eleitorado brasileiro em base regional. No entanto, mesmo aí é importante observar que o pernambucano Marco Maciel, vice-presidente nas administrações Cardoso, de certa forma representa uma figura dúbia, podendo ser entendida como parte de um acordo típico ao da República Velha, ou personificando a liderança nordestina de um estado de grande influência que vem reivindicando o espaço que cabe ao nordeste na política nacional. Ao analisarmos a composição dos ministérios nesse terceiro federalismo, teremos uma visão mais clara sobre o significado dessa situação.

A inauguração do terceiro federalismo se dá em um contexto diverso do vivido no segundo. Se lá, o final da guerra representa créditos no exterior a receber e um

³²¹ Comparando o crescimento do eleitorado entre 1986 e 1989, e considerando que o crescimento demográfico e migrações são insuficientes para explicar a magnitude do acréscimo de eleitores, temos na inclusão do analfabeto como eleitor a única explicação plausível para o volume do incremento de sufragistas. Esse crescimento regionalizado se comporta da seguinte forma: N= +41,35%, NE= +21,3 %, SE= +16,7%, S= +16,1% CO= +12,2%, acumulado Brasil= +18,7% (os dados encontram-se em Lima Jr, 1993:93-7).

³²² Conforme o pesquisador Sergio Prado: “As empresas estatais assumiram crescente parcela da formação do capital do país entre as décadas de 1950-80. A constituição das grandes *holdings* setoriais de âmbito nacional, completada no início dos anos 1970, permitiu a consolidação de sistemas de planejamento setorial e transferências inter-regionais de recursos que viabilizaram, nas regiões mais atrasadas, níveis de inversão que os governos locais dificilmente lograriam” (Prado, 1996:12).

³²³ Um esclarecimento faz-se necessário sobre a urbanização brasileira referida. Ela não tem só um caráter nacional, como já acontecia na década de 1970, como também regional. Hoje todos os estados da federação tem mais da metade de sua população residente em cidades. O último a atingir essa condição foi o Maranhão na década de 1990. Maiores detalhes em www.ibge.com.br.

momento de forte crescimento econômico, agora a situação é radicalmente outra. A queda do autoritarismo militar se dá *pari passu* à deteriorização econômica nacional, pela explosão da dívida externa e por um processo inflacionário sem precedentes³²⁴. As relações federativas viverão as conseqüências desse processo desastroso. Já no final do regime militar, o governo Geisel, através do II PND, passa a retraindo os elevados índices de investimento que a União vinha garantindo diretamente ou por meio do SPE federal. Ao mesmo tempo, inicia-se um processo de endividamento como forma de atração de dólares, cada vez mais raros. Deprimido, o SPE passa a ser visto como um peso ao estado em crise, que se vê forçado a administrar empresas deficitárias e com baixa capacidade de investimento. Esse processo acontece simultaneamente à contração de dívidas pelos estados brasileiros no exterior, política adotada como forma de reverter a crise em que o regime se imiscuia e de garantir os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico regional que carece com a diminuição do papel do SPE e da União. A crise só se agrava com a realização de eleições estaduais diretas em 1982, o que possibilita a criação de um sistema dual de legitimidade³²⁵. A transição encabeçada pelo presidente Sarney após a morte de Tancredo não ameniza a situação. Desde o final dos anos 1970, os estados vêm ganhando progressivamente uma fatia maior do bolo tributário, ao mesmo tempo que se eximem de participar na concretização de novos encargos. A situação se agrava quando a inflação crescente permite que governos verdadeiramente deficitários passem a apresentar *superávits* em função dos elevados índices de inflação que corroem a despesa e indexam a receita. O uso do sistema financeiro estadual, feito pelos governadores, não foi menos calamitoso, como os anos iriam mostrar³²⁶. A Constituição de 1988, por fim, ao promover ainda mais a descentralização tributária, reduz o poder de coordenação da União dentro da federação³²⁷. Lembramos que, em

³²⁴ Silva (1990:317-30) nos apresenta números catastróficos. A relação dívida externa/PIB salta de 18,9% do PIB para 46,3% entre 1980 e 1984. A inflação salta de 40% em 1978 para 211% em 1983.

³²⁵ Lamounier (1996) lembra a existência de duas fontes de legitimação a partir da eleição de 1982, o que, somada à crise político - econômica em que se envolvia a União, subtraía-lhe legitimidade em prol das unidades subnacionais.

³²⁶ Affonso (1994:331), comentando o crescente peso econômico das unidades subnacionais como agentes efetivos de políticas macroeconômicas, afirma: “[...] o aumento da participação dos estados e municípios tanto nas receitas quanto nos gastos agregados, aliado à capacidade de alguns estados de se financiarem através de seus bancos, problematizou a gestão macroeconômica do governo federal [...]”.

³²⁷ Dirá a esse respeito Affonso (2000:134), visando às suas conseqüências: “O fato decisivo é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais no início dos anos 1980, com a eleição para governadores e prefeitos, para somente, quase dez anos depois, chegar ao núcleo central do Estado (em 1988, com a Constituinte, e em 1989, com a eleição direta para a presidência da República). Esse *timing* favoreceu a identificação da luta pela descentralização e da luta pela redemocratização. A União

uma federação, convém manter o grau de centralização em uma dimensão inversamente proporcional ao grau de homogeneidade entre seus entes constituintes, no que tange à capacidade de garantir bem-estar a seus cidadãos³²⁸. De sua parte, o governo Sarney deixa uma pesada herança para seu sucessor eleito pelo voto direto após 29 anos de regime de exceção.

De fato, Fernando Collor assume em meio a um clima de euforia e tenta, de modo desacertado, um novo choque econômico para conter a inflação que se soma em centenas ao longo do ano. A política do governo Collor se assenta, no seu primeiro ano, numa relação com o Congresso marcada pela enorme indiferença do presidente. Legitimado por mais de trinta milhões de votos e frente a um Congresso desgastado (estava em seu último ano de mandato), passa a governar através do uso recorrente de medidas provisórias (foram um total de 160 nos breves meses de seu governo)³²⁹. Seu ministério não apresenta características de coalizão partidária para a obtenção de maioria no Legislativo, e ainda assim seu sucesso parlamentar é enorme, ao menos no início³³⁰. Rapidamente desgastado por sucessivos escândalos de corrupção e pelo colapso de seu plano econômico, Collor tenta um novo estratagema para garantir o sucesso de sua administração.

Assentando-se na premissa de que as carreiras políticas no Brasil são estruturadas pelo Executivo, Collor busca uma aliança com os governadores, para que esses pressionem as bancadas regionais do parlamento. Seguindo tal estratagema, Collor vai semear apoios nos estados a candidatos afinados com o discurso governista. Quando abertas as urnas, a colheita que o presidente terá de governadores ao seu lado será ínfima. Nos principais estados do Sul-Sudeste vencem partidos desalinhados com

ficou sem quem a defendesse na Constituição de 1988, e a descentralização se deu sem um projeto de articulação, e sem uma coordenação estratégica”.

³²⁸ A respeito, ver Affonso (2000).

³²⁹ As MPs são um dos instrumentos que garantem um maior espaço do Executivo frente ao Legislativo, como vimos quando tratávamos da Constituição de 1988. Embora resultante de influências nacionais, esse fenômeno não deve ser isolado de sua conjuntura internacional. Sobre ela dirá Pessanha (1995:287): “Na maior parte das democracias ocidentais, o Poder Executivo - na maioria das vezes representado por gabinetes parlamentaristas - vem adquirindo, cada vez mais, o privilégio da iniciativa legislativa. O monopólio da iniciativa de leis sobre assuntos determinados, o poder de sanção ou veto e o poder de regulamentar lei através de atos normativos transformaram o Executivo moderno em parceiro obrigatório do Legislativo na tarefa de criar o Direito Positivo”.

³³⁰ Figueiredo (1995:277) demonstra brevemente as relações governo-Congresso na gestão Collor. Para seu primeiro ano de governo, seu sucesso parlamentar foi enorme, obtendo a aprovação de 92,1% dos projetos que apresentou. Esse grau espetacular de êxito será breve. Já no segundo ano de governo essa margem decresce para 41,7%.

a União. Em São Paulo, vence Antônio Carlos Fleury Filho (PMDB); em Minas Gerais, Hélio Garcia (PRS); o Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro ficam com o PDT (Alceu Collares e Brizola). O PFL ganha em seis dos nove estados nordestinos (BA, MA, SE, PE, PI, RN). Além dessa situação, a contração econômica deprime a arrecadação do ICMS, prejudicando especialmente os governadores dos estados mais desenvolvidos. Assim, o presidente, mais uma vez ignorando o Congresso, tenta costurar sua sustentabilidade entre os Executivos estaduais, recém - eleitos. Forma-se a “Frente de Governadores”, assentada fundamentalmente nos estados da macro-região Centro-Oeste e em alguns partícipes do PMDB³³¹. Nesse período, dá-se a substituição da equipe econômica e surge uma proposta, o “Memorando do Entendimento”, para evitar novo choque econômico. Por esse instrumento, os governadores assumem uma carta de intenções, ao moldes do que a União negocia com o FMI, no qual se acerta, entre outras medidas, a renegociação da dívida dos estados. As condições dessa renegociação envolvem a redução dos repasses de fundos constitucionais regionais, da cota-parte do ICMS destinado aos municípios, recursos do PIS/Pasep e FAT.

Como vimos, os estados, a partir do final do regime militar, passam a contar com incentivos para a contração de empréstimos externos para o financiamento de suas operações contábeis. Do lado da União, isso significa, em curto prazo, a entrada de dólares escassos ao equilíbrio da balança de pagamento, uma vez que as despesas dos estados são administradas em cruzeiros. Essa tendência manteve-se nos anos seguintes e esteve presente no governo Collor³³². Essa situação levou os estados, em particular dificuldade financeira já em 1982, após a moratória do México, e da renegociação de 1989³³³, a pressionarem o governo federal por uma nova revisão. Aqui Collor pretendia erigir uma nova base política de sustentação de seu governo. Aproveitando-se das medidas de suspensão da rolagem da dívida dos estados,

³³¹ Esses estados serão recompensados com generosos repasses de recursos via convênios assinados junto aos diferentes ministérios. Nesse arranjo, um dos estados mais beneficiados será o Maranhão, do ex-presidente e líder do PMDB, José Sarney, que, embora fosse senador pelo Amapá, era liderança incontestada no seu estado de origem.

³³² Em anexo, encontra-se reproduzida a relação dívida dos estados/PIB de 1985-94. Mais detalhes podem ser encontrados na fonte (Souza, 1998).

³³³ Afonso e Rezende (2004:319): “Depois do colapso do plano de estabilização lançado em 1986, a lei 7976 autorizou o Banco do Brasil a refinar as dívidas dos estados por 20 anos. Por ser parcial - o refinanciamento limitava-se a dívidas para com o Tesouro Nacional -, essa operação fez pouco para resolver os problemas financeiros dos estados, que continuaram a se deteriorar sob o impacto das altas taxas de juros e a inflação acelerada”.

renegociadas com a União via BB em 1990, Collor imagina que os novos governadores estarão propensos a uma renegociação em termos mais rígidos. Todavia, não será esse o momento ainda que os entes federados e o Congresso Nacional estarão dispostos a um sacrifício conjunto pela estabilidade monetária, até porque o Senado, órgão encarregado de zelar pela limitação do endividamento dos estados, recorrentemente facilita a rolagem das suas dívidas³³⁴. O presidente ainda teria mais quatro anos de mandato, estava politicamente acuado e em breve obrigaria-se a ceder às pressões para promoção de um ministério mais consociativo, não havendo razão para a repartição do custo político de um ajuste fiscal. O projeto de reforma, conhecido como “emendão”, foi derrotado, e o governo posto em situação periclitante.

Contudo, como dizia uma das camisetas usadas pelo presidente em seus *joggings* matinais, “o tempo é senhor da razão”. Não demora muito para que os governadores, impedidos de contraírem novos empréstimos e vendo a suas receitas serem comprometidas por sucessivas isenções fiscais (conforme veremos abaixo), se sentirem especialmente pressionados pela proximidade das eleições municipais e passarem a ver com bons olhos a renegociação da dívida. Do lado da União, essa é uma boa ocasião para negociar a aprovação de um “pacote” fiscal, e assim conseguir a liberação de um empréstimo do FMI. Dessa vez, a negociação foi exitosa, aprova-se a renegociação, que dá 120 dias para os governadores aderirem, e a União pode aprovar as primeiras medidas de seu pacote. O passar do tempo, no entanto, mostra que apenas dois governadores assinaram a renegociação, enquanto passam-se quatro meses em que a União avaliza os novos empréstimos regionais. Em contrapartida, apenas algumas medidas do Executivo são aprovadas. A elevação da alíquota do IR, ITR e outras medidas não são aprovadas. Essa atitude leva o presidente a buscar uma nova negociação para uma reforma tributária em 1992, negociação que acaba atropelada pelo projeto de *impeachment*.

Paralelamente, os estados, na ausência de uma política industrial nacional, vivem uma intensa competição modernizadora pela atração de capital, numa corrida que fica conhecida como Guerra Fiscal. Essa se fundamenta na autonomia fiscal característica do federalismo brasileiro, que desse modo concede taxas favoráveis (às vezes benefícios federais) a empresas, para elas se instalarem em determinados

³³⁴ Ver Kugelmas e Sola (1999:70).

estados. A médio-longo prazo, a tendência é a adesão de todos os estados a essa estratégia, se não por convicção de seus resultados, por receio de sua inação. Com a generalização de sua prática, os incentivos fiscais deixam de ser um diferencial dos estados e passam a ser uma pré-condição a novos investimentos, além de casos de expansão de empresas já instaladas nesses territórios. A consequência dessa prática é a pauperização dos Tesouros estaduais pela renúncia de receita. Nessas condições, observamos a diminuição do hiato que separa os entes fortes da federação dos demais estados no curto prazo³³⁵. De certa forma, essa estratégia fagocitária reflete a ausência de investimentos federais, notadamente a participação do SPE, que tenta ser compensada por estratégias individuais de atração de investimento privado, ainda que coletivamente degenerativas³³⁶. Por outro lado, essa prática tende, a longo prazo, diminuir a capacidade de autofinanciamento dos estados, levando-os a uma crescente dependência da União e à conseqüente perda de autonomia. Seguindo essa argumentação, isso leva, na prática, a um financiamento das isenções fiscais pelo governo federal, ou seja, a uma nacionalização dos incentivos fiscais em paralelo à diminuição da autonomia dos entes federados, que aderem a essa prática na exata proporção de sua intensidade. Em síntese, uma reversão do padrão de repasses federais para a diminuição do hiato desenvolvimentista regional em prol de sua perpetuação.

O trato do presidente Collor com o SPE é conhecido. Ele foi o presidente que inaugurou a “era das privatizações”, através do Programa Nacional de Desestatização (o PND é normatizado pela lei 8.031/90). No decênio anterior, foram vendidas 38 pequenas empresas e participações da União, num montante de US\$ 780 milhões. Essa etapa pré - PND não deve ser associada a uma estratégia de reação à escassez de dólares e a correção de *déficits* da balança de pagamento, missão que caberá ao PND por meio do BNDES, órgão coordenador do programa e gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Também é importante salientar que o programa de

³³⁵ Esse hiato refere-se à diferença na esfera econômica e pode ser medido pela circulação de riqueza dentro dos estados pela arrecadação de ICMS, disponível em anexo.

³³⁶ Varsano (1997:12) demonstra como a renúncia tributária, principal argumento na guerra fiscal, acaba por disseminar-se por todos os estados, de modo que deixa de ser um estímulo e passa a ser uma pré-condição, de modo que as empresas passam, então, a privilegiar as regiões com melhor infraestrutura, aumentando a concentração industrial. O exemplo clássico é a indústria automotiva, que ampliou a sua concentração no Sul-Sudeste (apenas uma empresa foi para as demais regiões – Bahia -, ainda assim depois que o governo do Rio Grande do Sul impôs restrições à vigência do acordo assinado pelo seu antecessor).

privatizações está relacionado a uma conjuntura maior que as contingências de um governo nacional, estando vinculado a eventos pretéritos e ao desenvolvimento do capitalismo no pós-guerra. A situação se origina a partir de eventos externos (guerra do Yon Kippur, 1973, e a Revolução Iraniana, 1979), combinando-se ao colapso de um modelo de desenvolvimento assentado na forte intervenção do estado na economia³³⁷. A crise do *welfare-state* e de sua versão terceiro-mundista, o desenvolvimentismo, promove a ascensão do modelo neoliberal. Esse modelo, que enfatiza a redução do papel econômico do estado, traz algumas conseqüências sistêmicas que se manifestarão também no Brasil a partir dos anos 1990. Entre outras características, temos o crescimento do desemprego aliado à sua manutenção em altos patamares, além do agravamento da situação já preexistente da desigualdade econômica e social³³⁸. No Brasil, além das características citadas, o impacto dessa nova orientação política pode ser medido pela redução da participação do SPE na economia. Entre 1990 e o *impeachment* do presidente, são privatizadas 18 empresas, rendendo à União mais US\$ 4 bilhões. Nesse período, boa parte do montante captado no mercado via privatizações é feito por intermédio de títulos da dívida pública federal, chamado na época de “moeda podre”, para designar a qualidade dos meios de pagamento que a União aceitava que ingressassem nas privatizações. Em comparação com as privatizações pré-PND, podemos ver que só a “desestatização” da Usiminas, em outubro de 1991, rende mais que o dobro em valor que o montante privatizado na década anterior.

Algumas características, no entanto, chamam a atenção. O retardo do governo para buscar uma construção mais consociativa de seu ministério e a determinação de não transigir com os partidos nas negociações envolvendo o ministério Econômico e de Infra-estrutura parecem estar relacionadas com as dificuldades encontradas no parlamento pelo novo presidente. Por outro lado, examinando a longevidade regional de cada ministério, parece que o governo Collor buscou fortemente apoio nos estados do Rio Grande do Sul, São, Paulo e Minas Gerais, que juntos perfazem 48% do total de tempo ocupado por todos os estados em todos os ministérios. Se enfocadas as macro-regiões Sul-Sudeste, observa-se um domínio absoluto de 81,32%. Esse apoio

³³⁷ Esse aspecto é discutido em Fiori (1994). Uma análise de suas implicações jurídicas é realizada em Castella (1997:93-117).

³³⁸ Fiori (1994:303-4) apresenta outras características, bem como dá maior ênfase ao aspecto global da crise do estado no final do século XX.

não se reflete em apoio parlamentar, em boa medida pelo fato que 44,05% dele seja de membros não-partidários. Por outro lado, quando observados os ministérios de Justiça, Transporte e Economia, vemos que esse “domínio” macroregional se resume a 39,21%, se observado o Sudeste (ou 35% no somatório São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e, se incluída toda a região Sul, sobe para 51%. Se considerarmos os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul e excluirmos os ministérios militares por serem recrutados dentro de uma corporação fortemente nacionalizada pela própria circulação necessária à ascensão profissional, temos uma presença de 61,21%. Chama a atenção o fato do governo Collor ser o único a concentrar esses ministérios em estados do Norte (49%- todos partidários³³⁹) em proporção tão elevada³⁴⁰, reproduzindo um padrão de composição dos principais ministérios que anteriormente só encontraríamos em Epiácio Pessoa, setenta anos antes. Essas opções equivocadas, aliadas a uma estratégia econômica desastrosa e a uma corrupção flagrante, são fatores-chave para a compreensão do *impeachment* do presidente já no final de 1992.

Durante o trâmite do processo de *impeachment* e depois de sua conclusão, governará o Brasil até o final do mandato presidencial Itamar Franco. Itamar apresenta um perfil político bastante diferente de seu antecessor. A própria conjuntura que o içou à testa da União, favorece novas relações entre o Executivo e o Legislativo. Seu ministério apresenta características mais consociativas e suas negociações com o Congresso são mais bem-sucedidas. Em termos regionais, o domínio do Sudeste será absoluto e incontestável. 60,45% entre todos os ministros, durante todo o governo, são egressos dessa região. Deles, 71,76% são não-partidários, bem como 60% dos 96,15% oriundos dessa macrorregião que ocupam os principais ministérios. No referente ao somatório dos três entes fortes que acompanhamos ao longo desta análise, temos uma discreta presença, compondo 38,68%, quando analisada sobre todos os ministérios, e 46,41%, quando excluimos os ministérios militares. Essa situação atípica não encontra paralelo na história republicana federativa brasileira. Quanto à pasta da Fazenda,

³³⁹ Ao contrário do que aponta Meneguello (1998:193), José Bernardo Cabral não só era filiado ao PMDB como era deputado federal até a posse como ministro da Justiça.

³⁴⁰ Ames (2003:225) lembra que a distribuição de convênios por parte do presidente também reforça uma interpretação pró-distribuição regional de recursos. Favorece desproporcionalmente o Nordeste, enquanto mantém o Sudeste, em especial RJ e SP, sob forte contingenciamento. Com o passar do tempo, os benefícios ao Nordeste tendem a diminuir, ao passo que ao Sudeste tendem a aumentar, na exata medida em que o presidente passa a necessitar de maior apoio no Congresso, em particular para manter-se à frente do Executivo.

Itamar vai ser o primeiro presidente a “quebrar a tradição” de indicar ministros não-partidários para a sua condução. Ao contrário do que se poderia imaginar, será ser justamente um político profissional que vai lançar as bases da estabilização monetária e iniciar uma longa trajetória política de sustentação dessa estabilização nos anos que seguem.

Esse esforço estabilizador da economia passa pela necessidade de adequação do caixa da União à dimensão das competências que lhe cabiam. Como vimos, essa tentativa já vem desde o governo Collor com seus esforços de contenção de repasses aos estados e de reforma tributária. Quando foi impedido de continuar à testa do Executivo, Collor trabalhava em um projeto de reforma tributária que terá continuidade pelas mãos de Itamar Franco. Embora não tenha se convertido em uma reforma tributária, na acepção do termo, a Emenda Constitucional nº 3 constitui-se em importante passo na reestruturação das relações federativas³⁴¹. Elimina o adicional do IR (5%), que favorece os estados, bem como inibe o imposto municipal incidente sobre combustíveis líquidos e gasosos. Mais importante, essa é a primeira limitação da capacidade de emissão de títulos da dívida pública por estados e municípios aprovada no Congresso desde a nova Constituição, além de estipular que a competência tributária residual é exclusiva da União (ou seja, só o poder central pode criar novos impostos, o que lhe reserva o potencial extrativo-tributário nacional restante em caráter de monopólio). Afora isso, abre caminho para que em 31 de dezembro de 1994 a União passe a cobrar o Imposto Provisório sob Movimentações Financeiras (IPMF), de caráter não-compartilhado³⁴². A aprovação dessa “reforminha” só foi possível no contexto consociativo que assume a nova gestão. Mais uma vez, e mantendo a tradição do segundo federalismo e da transição democrática, a União apela para o incremento da carga tributária para compensar distorções na repartição de competências.

³⁴¹ As EC anteriores dispunham sobre a remuneração dos legislativos subnacionais e sobre a data do plebiscito a respeito da forma e sistema de governo. Informações sintéticas sobre as EC (até a nº22) utilizadas aqui originam-se em Miller Netto (1999). Texto integral de toda produção legislativa do Brasil está disponível no útil *site* www.planalto.gov.br.

³⁴² Como veremos, o IPMF terá sua existência estendida e sua alíquota ampliada pelas EC-12 (15 de agosto de 1996), EC-21 (19 de março de 1999), EC-37 (12 de junho de 2002) e EC-41 (19 de dezembro de 2003), em uma evidente demonstração de que o Executivo federal tem os meios para construir maiorias sólidas no Legislativo. Esse episódio se repetirá também no que diz respeito ao FSE-FEF.

Essa medida possibilita um novo fôlego aos cofres da União. A partir dele foi possível articular e executar uma nova rodada na renegociação da dívida dos estados. Embora parcial, pois se limita ao endividamento dos estados junto às instituições federais (envolvendo menos de 40% do total das dívidas), essa nova renegociação foi importante, por permitir o contingenciamento de repasses aos estados que desrespeitassem o acordado. Por outro lado, o Senado fixa um teto de 11% da receita corrente própria dos estados no comprometimento com a dívida vincenda, cabendo ao montante excedente nova negociação após os vinte anos que a atual negociação previa. Para a União, é importante garantir que os estados honrem seus débitos, em particular os entes fortes da federação, pois concentram grande capacidade de intervenção macroeconômica pelo peso de suas estatais, recursos que administram diretamente a conseqüente capacidade de endividamento, de modo que dificultam a execução de ajustes monetários por parte da União. Nesse esforço, o governo Itamar Franco dá continuidade à política desestatizadora do PND. No seu período de governo, leiloa 15 empresas pelo valor total de US\$ 4,5 bilhões. Para valorizar os ativos, Itamar se esforça pela regulamentação do uso da “moeda podre” como forma de pagamento e permite que até 100% das estatais privatizadas possam ser compradas por grupos estrangeiros.

O ano de 1994 é marcado pelo funcionamento do Congresso Revisor. Como previsto na Carta de 1988 esse mecanismo deveria readequar a Constituição às necessidades impostas pelos seis anos de vigência do texto inicial. Essa medida, bem como o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo de 21 de abril de 1993, que consagrou a República presidencialista, têm em vista evitar os percalços da experiência do segundo federalismo e ampliar a legitimidade do governo. Todavia, ainda que haja um consenso sobre a necessidade de reformas na Carta vigente, apenas alterações pontuais são aprovadas. Das mais de dezessete mil propostas de emendas apresentadas, apenas seis são aprovadas. Isso se explica pela crise institucional vivida no período, com o pipocar de escândalos de corrupção envolvendo os “anões do orçamento” e a CPI que lhes investiga, o medo de uma vitória oposicionista (Lula) no pleito de 1994 e a conjuntura em torno da aprovação de medidas imediatas, vinculadas ao novo plano econômico de estabilização monetária. Dessas, a quinta (7 de junho) representa a redução do mandato presidencial para quatro anos, enquanto as demais

têm o sentido de moralizar a atividade pública e criar mecanismos investigatórios mais eficazes.

Entretanto, é a primeira que fica conhecida pela criação do eufêmico Fundo Social de Emergência (FSE), que mais nos chama a atenção. O objetivo do fundo é mais um passo rumo ao choque (ou, utilizando-nos de um eufemismo, “ajuste”) fiscal. Esse fundo conserva 16 bilhões de dólares nas mãos da União, sendo que US\$ 12,9 bilhões em fundos constitucionais destinados a estados e municípios (20% dos repasses que lhes cabiam) e os US\$ 2,1 bilhões de dólares restantes advém de um “esforço tributário”, naturalmente não compartilhado com as unidades federadas, nos dois anos de vigência que teria³⁴³. A complexidade dessa votação em ano eleitoral e seu surpreendente sucesso estão relacionados a uma série de negociações entre o governo e os diversos agentes que compõem o Congresso Nacional³⁴⁴. Não menos importante será também o consenso entre a classe política, quanto à necessidade de uma redução inflacionária, até como forma de conferir maior estabilidade à nova democracia. Interessa-nos aqui a dimensão federativa. Estima-se que a União tenha desembolsado US\$ 600 milhões para obter a aprovação do fundo em investimentos nos estados, além de US\$ 800 milhões em créditos para a bancada ruralista. Por estranho que possa parecer, pelo contingenciamento de recursos, a macrorregião proporcionalmente mais prejudicada foi o Nordeste (perdeu US\$ 90 milhões), sendo o Sudeste a também proporcionalmente, menos prejudicada (US\$ 30 milhões). A União, em ano eleitoral, obtém assim um forte avanço para o seu “ajuste” fiscal³⁴⁵. De certa forma, a União não consegue fazer com que os estados usem, para saldar suas dívidas com instituições federais, os recursos obtidos pela renúncia fiscal desses mesmos estados. Talvez, mais importante que isso, no contexto político que se vivia à época, e que as barganhas negociadas, é a vitória de Cardoso nas eleições de 1994.

³⁴³ Como veremos, o FSE será prorrogado e seu nome modificado para Fundo de Estabilização Fiscal pela EC-10 (até junho de 1997), pela EC-17 (até fim de 1999), o que demonstra a força do presidente junto ao Congresso ao longo de seu governo.

³⁴⁴ As negociações e detalhes do FSE podem ser encontrados de forma sintética em Ames (2003:321-26).

³⁴⁵ Affonso (2000:143), citando dados de 1997, nos dá um quadro da dependência dos estados das transferências da União. SP, MG, RJ, RS são os estados menos dependentes, com uma participação entre 3-18% do total das receitas, sendo transferidas do planalto para essas regiões. PE, BA, CE dependiam entre 58-78% desses mesmos repasses, e para os demais estados do Norte-Nordeste a razão de dependência é ainda maior.

O governo Cardoso (e aqui trabalharemos os dois mandatos sucessivos do presidente por uma questão de praticidade, uma vez que representam uma continuidade, apresentando as mesmas características, podendo os argumentos que seguem ser aplicados a qualquer um dos dois mandatos, indistintamente), embora seja associado à perpetuação da política anterior, apresenta algumas especificidades, em especial na composição de seu ministério. Ao contrário da gestão Itamar Franco, a Cardoso vai retomar o padrão de ocupação ministerial centrado nos três entes fortes da federação que acompanhamos até aqui. Essa tendência se reflete tanto no primeiro como no segundo mandato (no primeiro, a ocupação de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul representam 54,8% do total; no segundo, vemos esse índice subir para 61,23%). Excluindo os ministérios militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), esses números chegam a 64,48% para o primeiro mandato e 61,75% para o segundo. Considerando-se os ministérios de maior influência na vida federativa, esses valores sofrem algumas alterações. No primeiro governo, 52,8% dos ministérios “fortes” ao longo do tempo estão concentrados nos entes fortes da federação. No segundo, esse índice desce a 43,4%, ficando aquém do peso econômico e demográfico das regiões. Isso se dá concomitantemente à maior circulação regional na composição ministerial, que antes ficava dividida entre onze estados e agora abrange dezessete. Isso equivale a dizer que os três estados que acompanhamos ao longo do século XX conseguiram, de forma geral, refletir seu peso demográfico e econômico na composição ministerial. Períodos de ocupação majoritária nas principais pastas são contrapostos a períodos de ocupação minoritária, ao passo que no conjunto dos ministérios sempre tiveram um espaço privilegiado. Seu trato com o Congresso é balizado por uma ampla aliança parlamentar que lhe garante sucesso em importantes votações e modificações constitucionais, como veremos. Ao mesmo tempo, é o governante que mais largo uso faz das MPs, num total de 1.549 no primeiro mandato e 2.609 no segundo (Sarney editou 145 MP em cinco anos de governo, Collor 160 MP e Itamar 505 MP)³⁴⁶.

Na dimensão econômica, o governo do ex-ministro da Fazenda de Itamar representará o aprofundamento da diretriz econômica que lhe garantiu a eleição. Dá, portanto, ênfase ao “ajuste” fiscal, pressionando com cada vez mais força a adequação dos estados à política monetária do governo federal. Exemplo dessa ação serão a

³⁴⁶ César (2000:137) apresenta e utiliza esses dados para evidenciar um padrão de continuidade histórico de arbítrio entre o Executivo e o Legislativo brasileiro.

intervenção do Banco Central no Banespa e no Banerj, no dia 31 de dezembro de 1994, no apagar das luzes do governo Itamar. Essa atitude tem o objetivo de poupar o novo governo federal frente aos governadores que assumem em janeiro seguinte, que, embora do mesmo partido que o presidente, protestariam contra o ato.

Mas a situação desses governadores, bem como de todos os Executivos estaduais é muito difícil nesse ano de 1995. Sendo os primeiros governadores pós-Real, serão eles os responsáveis pela transição administrativa de suas unidades federadas de um regime inflacionário para um de estabilização. Como exemplo dessa passagem, podemos ver a questão dos *superávits* estaduais. Enquanto vigora no país um regime inflacionário forte, os estados conseguem corrigir suas dificuldades orçamentárias por instrumentos contábeis, como a indexação da receita e a corrosão da despesa (*floats*). Um fornecedor que já prestou determinado serviço ao estado só recebe meses depois, o que pode significar uma diferença de 30-40% em poucas semanas. Outro instrumento é o uso dos Bancos Estaduais como equilibradores de caixa dos Tesouros estaduais. Esses bancos compram títulos governamentais e abrem linhas de crédito que favorecem seu controlador acionário (estado), independente dos custos para a própria instituição. Também na área bancária dá-se a generalização do uso das AROs (Antecipação de Receita Orçamentária), que comprometem o orçamento em função dos elevados juros a que estão sujeitos, em que pese o baixo risco das instituições creditícias envolvidas³⁴⁷. Especialmente usada às vésperas de trocas de administradores, essa prática compromete a saúde da gestão seguinte em prol da administração que sai. Uma outra prática recorrente em regimes inflacionários e que se torna insustentável em regimes de estabilidade monetária são os aumentos salariais generosos dados por governantes em final de mandato³⁴⁸. Embora essa prática ainda se verifique em 1994, sua conseqüência inflacionária, a corrosão do

³⁴⁷ Afonso (1996:44) mostra a natureza desse endividamento: “É marcante o predomínio de bancos privados na concessão de AROs (operações com taxas de juro mais elevadas e de retorno de curtíssimo prazo e garantido): das autorizações concedidas pelo Bacen aos governos estaduais e municipais, aqueles bancos respondem por 85% do total de R\$ 1,5 bilhão (correntes) de 1994 e 67% dos R\$ 3,9 bilhões de 1995. Já no caso das operações estaduais e municipais autorizadas e relativas à dívida fundada, cujas taxas são menores e o retorno mais longo e incerto, os bancos privados respondem por apenas 22% em 1994 e 7% em 1995 do total pleiteado junto aos bancos nacionais; neste caso, predominam operações com bancos federais”.

³⁴⁸ Rezende e Afonso (2004:317): “No final de 1994, os governos estaduais e municipais concederam generosos aumentos de salário aos funcionários públicos, na crença de que os aumentos de receita dos primeiros meses do Plano Real continuariam, e ignorando o desaparecimento do imposto inflacionário”.

valor do dinheiro, não se encontra mais presente no mandato seguinte, impondo enormes dificuldades aos novos executivos regionais.

O governo Cardoso é marcado por altas taxas de juros como forma de atrair dólares para o país, e assim aumentar as reservas cambiais para sustentar a nova moeda sobrevalorizada. Conseqüentemente, a dívida interna atrelada às taxas de juro federais são pressionadas para o alto, fazendo com que a dívida pública atinja proporções gigantescas em troca da queda inflacionária³⁴⁹. Como vimos, a inflação era utilizada como meio de equilibrar as finanças dos governos (não só estaduais, mas estes em particular), e a perda desse instrumento leva os governadores a dificuldades orçamentárias. Essas são agravadas pelos “testamentos” deixados por seus antecessores, que ampliaram as despesas com a folha de pagamento. Nessa situação, os estados vêm sua dívida interna disparar, ao mesmo tempo que os repasses federais vão se tornando cada vez mais necessários. Os ganhos iniciais, com a aceleração do consumo que se reflete no ICMS, perdem a sua importância, comparados com o exercício fiscal anterior, por já estarem previstos e comprometidos. Sem saída e diante de um governo federal forte (eleito em primeiro turno com 53,4%, índice só comparável ao de Dutra em 1945) e com sustentação parlamentar, os governadores são pressionados pela União a aceitarem uma série de medidas que visavam à reestruturação da administração subnacional.

Para a União, esse “ajuste patrimonial” (como é chamado) tem importância capital para o projeto de estabilização monetária. Embora os governadores tenham sido, ao longo do unitarismo militar, aliados da maior parte de sua participação no SPE, eles ainda contam com um peso macroeconômico muito grande. Sua capacidade de intervenção na economia nacional, desestabilizando projetos antiinflacionários, é especialmente eficiente via Bancos Estaduais, embora contem com forte participação na área de energia e saneamento. Como referido acima, o sistema financeiro regional é utilizado de modo a dar sustentação a um Tesouro estadual em situação econômica débil, e uma vez em dificuldades financeiras, são saneados por intervenção do Bacen,

³⁴⁹ A dívida interna federal (excluídas as estatais) salta de 2,26% do PIB para 17,37% entre 1994-98. A estadual, no mesmo período, avança de 8,01% para 12,48% do PIB. Isso em um contexto em que o PIB cresce 17,18%. Os dados referentes ao endividamento podem ser acessados para toda a década de 1990 em <http://www.ipeadata.com.br>. Mensurando a situação por outro lado, vê-se o crescimento da participação das unidades subnacionais na NFSP crescer de aproximadamente 25% para mais de 50% (conforme Affonso, 2000:144).

para serem em seguida devolvidos às governadorias para mais uma rodada de endividamento-intervenção-endividamento³⁵⁰. Evidentemente, não há uma ação explícita por parte dos estados, no sentido de vetar qualquer tentativa de redução da inflação, pelo contrário. Vimos que, na aprovação do FSE, um dos fatores responsável pela sua aprovação foi o consenso da classe política quanto à necessidade de promover um processo estabilizador da economia. Nesse contexto, a União estipula uma série de acordos draconianos, capazes de garantir o nível de “cooperação” necessário para o sucesso de sua política macroeconômica³⁵¹.

No final de 1995, a União inicia suas manobras que, por fim, inibem a autonomia dos estados e municípios, em particular na esfera financeira. Além da intervenção no Banespa e no Banerj, desta vez não devolvidos a seus controladores gratuitamente³⁵². Cabe ao Bacen a compra de títulos da dívida dos estados. A União anuncia sua intenção de trocar auxílio financeiro por adesão à sua política econômica, o que coloca os governadores na defensiva. No Congresso, a agenda presidencial é cumprida. Nesse ano, é aprovada a lei Camata, que limita em 60% da receita líquida da administração pública com o comprometimento da folha de pagamento³⁵³. Essa medida destina-se, evidentemente, aos estados e municípios, uma vez que o governo federal sabia que o número de seus funcionários não é excessivo³⁵⁴. As reformas constitucionais avançam e são aprovadas as EC-5,7,8,9, que acabam com os monopólios sobre a exploração e distribuição de gás canalizado, a navegação de cabotagem, as telecomunicações e a exploração de petróleo, abrindo caminho para a

³⁵⁰ A força dos BEs é tamanha que possuía poder, não de direito, mas de fato, de emitir moeda, uma vez que o saneamento recorrente do Bacen lhe conferia solvência. Por esse instrumento, a sua capacidade de intervenção na economia nacional era enorme (Banco Central do Brasil:1992 e 1993).

³⁵¹ Kugelmas e Sola (1999:72) “Em dezembro de 1995, é lançado pelo governo federal o programa de apoio aos estados, marco fundamental da reestruturação das dívidas estaduais. A partir desse momento, a contrapartida dos estados que desejassem assistência financeira seria um amplo programa de reformas: compromisso com metas de ajuste fiscal, controle da folha salarial, inclusão das empresas estaduais no programa nacional de privatização, em outras palavras, um ajuste patrimonial (cf. Lopreato, 1997:101). Foi estabelecido um sistema de monitoramento pelo STN (Secretaria do Tesouro Nacional), semelhante ao acompanhamento das agências internacionais, e não faltaram críticas ao ‘FMI do Malan’”.

³⁵² Será a estratégia de saneamento do Banespa e Banerj que servirá de modelo e será generalizada para os demais BEs através do PROES- Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, num custo global de R\$ 39,64 bilhões.

³⁵³ Sobre essa medida, o olhar crítico de Miller Netto (1999:111) é preciso: “Absurdamente, este índice [grau de comprometimento da folha de pagamento] passou a definir o excesso de pessoal. A necessidade da prestação do serviço público deixou de ser critério para a contratação ou manutenção de funcionários”.

³⁵⁴ Ainda assim, a União, em nome do esforço fiscal, reduziu o número de funcionários público federais de 705 mil em 1988 para 520 mil dez anos depois Abrucio e Costa (1998:64).

privatização. No ano seguinte, a MP 1560/96 concede ao governo federal poder para renegociar o montante total das dívidas dos entes subnacionais. Agravando a já precária situação dos estados, em setembro é aprovada a lei Kandir, que isenta de produtos primários (*commodities*) e semi-elaborados exportados a cobrança de IPI e ICMS. A lei prevê uma compensação aos estados pelas perdas de receita, mas essa compensação nunca supriu as perdas estaduais³⁵⁵. Esse mecanismo, mais tarde corroborado pelo Congresso Nacional, será chave na estratégia da União. Nesse mesmo período, observamos a eficiente aliança de sustentação ao governo no Legislativo funcionar. São aprovadas mais seis emendas constitucionais (EC-10,11,12,13,14,15). Essa maxi-reforma trata basicamente de prorrogar o FSE-FEF e o IPMF-CPMF. As EC-11 e 14 tratam da educação. A primeira refere-se à autonomia universitária e visa à redução dos repasses federais ao ensino superior; já à EC-14 atribui aos entes subnacionais “atuação prioritária” na educação fundamental e médio.

Paralelamente, as condições de negociação junto aos governos estaduais endurecem, até que em 1997-98 uma nova rodada de renegociações das dívidas estaduais permite à União, através da STN, refundar os termos das relações de endividamento público subnacional (que a essa época equivale a aproximadamente US\$ 100 bilhões, o mesmo valor que a totalidade do patrimônio federal e estadual privatizado entre 1991-2000)³⁵⁶. Os estados passam a se comprometer com o *superávit* primário, com o controle mais rigoroso da folha de pagamento e com a inclusão de estatais estaduais no plano nacional de privatizações³⁵⁷. Essa renegociação visa especialmente à limitação da autonomia financeira dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, que juntos perfazem aproximadamente 90% do total refinanciado (os três primeiros montam aproximadamente 75% do total). No Senado da República, o governo Cardoso consegue a aprovação da resolução 78/98, que veda empréstimos aos estados com *déficit* primário nos doze meses anteriores à aplicação dos recursos solicitados, reduz a margem de endividamento das

³⁵⁵ Abrucio e Costa (1998:80) reproduzem tabela ilustrando as perdas estaduais em relação ao total do ICMS. Os principais atingidos foram Pará, Amapá e Espírito Santo. Minas Gerais figura em 7º lugar, o Rio Grande do Sul em 9º e São Paulo em 16º lugar.

³⁵⁶ As condições impostas pela União oscilavam entre o financiamento em até 30 anos, com juros subsidiados (7,5%) e comprometimento máximo de 13% da receita líquida real (RLR), ou o pagamento de 50% da dívida em poder da União com recursos próprios e renegociação do restante. Dos 24 estados que aderiram à renegociação, nenhum deles optou pela segunda hipótese. Os outros estados eram os jovens entes federados de Tocantins e Amapá.

³⁵⁷ As condições gerais das renegociações estão expressas esquematicamente em Affonso (2000:145). Aqui também se podem encontrar dados relativos a quanto cada estado refinanciou e em que condições.

unidades federadas e estabelece um planejamento de redução da relação dívida/ receita para os anos seguintes³⁵⁸. Além disso, o CMN determina a proibição de novos empréstimos aos estados e Distrito Federal³⁵⁹.

Desse modo, a grande maioria dos estados perde seu banco público, o que dificulta a capacidade de desenvolvimento de políticas regionais pelos governadores³⁶⁰. Entre as empresas públicas sob controle dos estados, são privatizadas as principais (total de trinta e nove), com destaque para o setor energético, num montante de US\$ 34,7 bilhões (pouco mais de um terço do valor renegociado). O setor de saneamento aguarda regulamentação, em função de sua complexidade. Era o fim dos poderes econômico-financeiros dos estados. O passo seguinte será a restrição da autonomia administrativa dos entes federados em nome do “ajuste” fiscal. Dessa vez, é aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que disciplina os gastos com a folha de pagamento e a realização de despesas. A LRF normatiza despesas em anos eleitorais, impedindo o comprometimento de receita de governadores eleitos; estabelece maior transparência na gestão, que deve divulgar toda a sua movimentação de caixa de forma clara e pública (*accountability*); obriga a administração (direta e indireta e dos três níveis de governo) a um planejamento mais rigoroso, prevendo retaliações institucionais e penalizações pessoais aos gestores que descumprirem a lei.

Antes do final do século, os estados sofrerão mais um baque na sua relação com a União. A negociação de 1998 prevê como índice de correção dos contratos o IGP-DI, fortemente atrelado à trajetória do dólar. Em janeiro de 1999, com a desvalorização do Real, os estados vêem suas dívidas explodir³⁶¹. Assim, os índices de

³⁵⁸ A Resolução 78/98 do Senado não foi integralmente cumprida, até por exceções abertas pelo próprio Senado às condições que estabeleceu.

³⁵⁹ De forma geral, podemos dizer que a estratégia da União no terceiro federalismo frente ao endividamento dos demais entes federados foi típica de *stop and go* (favorece a explosão da dívida através de juros altos para em seguida pressionar os governos por um acordo em condições “muito mais favoráveis que as de mercado”), meio necessário para forçar os estados a colaborarem no esforço para a sustentação de um *superávit* primário capaz de dar sustentabilidade ao projeto antiinflacionário de Cardoso. Por outro lado, a partir disso, é possível afirmar a eficiência das instituições brasileiras quanto à sua capacidade de impor restrições ao endividamento do Estado (Afonso, 1996:46).

³⁶⁰ Apenas oito BEs sobreviveram nas mãos dos governos estaduais às pressões da União (9 foram privatizadas, 6 ficaram sob controle federal, 10 foram liquidadas, 16 convertidas em agências financeiras não-bancárias), como demonstra Rezende e Afonso (2004:327).

³⁶¹ “A utilização do IGP-DI gerou um aumento do estoque da dívida. Assim, mesmo pagando um percentual de 13% sobre a receita líquida real (RLR), ainda sobram resíduos mensais que obrigam à renegociação da dívida ao final do período negociado”, disse o secretário do Planejamento do Estado da Bahia, Armando Avena, presidente do Fórum Nacional de Secretários do Planejamento. Além de divergências quanto ao índice de reajuste mensal, há também discordância quanto ao referencial de

comprometimento orçamentário dos estados, com o pagamento de suas dívidas, não representam mais do que reposição parcial dos juros, enquanto o total da dívida continua crescendo. A União, por seu lado, insiste em não promover uma nova rodada de renegociação, argumentando que a tendência do IGP-DI pós-desvalorização do Real é convergir para algo muito próximo do IPCA, índice oficial no estabelecimento de metas inflacionárias³⁶². Dessa forma, a União garante a redução da autonomia estadual e sua “colaboração” junto às políticas macroeconômicas adotadas pelo governo federal, revertendo a tendência desejada pelo constituinte de 1988. Por outro lado, os governadores pressionam o Congresso para que aprove o projeto do ex-senador José Alencar, que reduz o limite de comprometimento da RLR dos estados de 13% para 5%, o que equivale para União uma perda de 0,9% do PIB, no esforço de *superávit* primário negociado com o FMI de 3,75%.

Dessa forma, uma renegociação das dívidas dos estados está atrelada a três possibilidades: ou a União renegocia com o FMI a redução do *superávit* e a União repassa esse benefício aos estados, ou uma nova onda inflacionária força a renegociação pela depreciação do índice governamental. A possibilidade de ação conjunta do Congresso Nacional em defesa dos interesses regionais ou pela pressão dos governadores mostra-se remota, em função da ampla capacidade que o governo federal vem mostrando de construir maiorias (independentemente da coloração partidária do presidente).

pagamento. O conceito de Receita Líquida Real (RLR) tem em sua base de cálculo valores correspondentes aos limites dos gastos constitucionais com saúde e educação, respectivamente 12% e 25% das receitas de impostos mais transferências, o que deprime a disponibilidade de caixa dos governos estaduais. Maiores detalhes podem ser encontrados em <http://www.seplan.ba.gov.br/>

³⁶² Para se ter uma idéia do montante de recursos que os estados perderam com a correção pelo IGP-DI, a uma dívida de aproximadamente R\$ 100 bilhões acresça-se R\$ 54 bilhões entre 31 de dezembro de 2001 a 30 de agosto de 2004. Se o índice contratual fosse o IPCA, por exemplo, a dívida seria reduzida em R\$ 52 bilhões. Por outro lado, a União argumenta que, se a dívida continuasse no mercado, ela teria sido acrescida em *mais* R\$ 60 bilhões, além do valor da atual negociação. Segundo o secretário-adjunto do Tesouro Nacional Renato Villela, para que os Estados e os municípios consigam quitar seu débito até 2030, a receita dos governos e prefeituras precisaria crescer em média 3% ao ano, descontada a variação da inflação. Como a receita é influenciada pelo crescimento da economia, isso significa que o país precisaria crescer pelo menos 3% ao ano. Todavia, lembramos que a estratégia de crescimento da União está assentada em exportações, e essas são isentas de ICMS, que seria o principal ganho dos estados com essa estratégia de crescimento. Conforme jornal Folha de São Paulo de 10 de novembro de 2002, disponível em <http://www.folha.uol.com.br>.

Considerações Finais

Considera-se, portanto, em primeiro lugar, que o federalismo brasileiro se origina de pressões regionais. Essas pressões tinham o sentido ambíguo de promover concentração e distribuição de renda entre os entes federados. Notadamente, São Paulo promovia o primeiro significado, enquanto o segundo cabia aos estados mais pobres, especialmente o Norte-Nordeste. Esse padrão inaugural, assumindo a conotação paulista, perpetuou-se nos dois ciclos federativos seguintes.

Paralelamente, observa-se uma redução da autonomia dos estados frente à União, que implica em seu nivelamento (equipotência) “por baixo”. Perdendo capacidade de endividamento, de armamento, de auto-organização, de legislação, de intervenção econômica e financeira, a União faz os entes fortes se aproximarem dos fracos, que nunca conseguiram usufruir em tão larga escala a “liberdade” a eles concedida. O que significava para o Piauí “poder” erigir sua própria estatal de telecomunicação? Com certeza muito menos que para o Rio Grande do Sul. O mesmo se aplica no caso da contração de empréstimo exterior por São Paulo, se comparado ao Sergipe, e assim por diante. Em particular, essa tendência vem, no terceiro federalismo, a se combinar com a própria redução do papel que cabe ao Estado na sociedade. De forma geral, a virtual liquidação do SPE (com a exceção da Petrobras, não restou nenhuma grande empresa ou *holding* do vasto SPE que se erigiu a partir do unitarismo civil) e do setor financeiro estadual no decênio de 1991-2000 permitem concluir que, sem seu papel redistribuidor, as desigualdades macrorregionais devem reverter sua tendência à minimização, apresentada, nas últimas décadas³⁶³.

A diminuição do papel dos entes fortes da federação não pode ser atribuída somente à intervenção da União. A concentração de poder que esses estados alcançaram no primeiro federalismo só foi possível pela organização oligárquica da sociedade. Essa é diretamente tributária da estratégia de perpetuação da integridade regional do Império, que se assenta sobre a força de uma elite agrária privada e

³⁶³ Rezende e Afonso (2004:323 e 322): “[...] apesar do congelamento dos salários dos servidores públicos, vigente desde 1995, e das medidas tomadas para reduzir a taxa anual de aumento nos pagamentos de aposentadorias, os investimentos do orçamento federal continuaram praticamente inexistentes, enquanto o aumento de impostos ia para o pagamento dos juros da dívida pública, que crescia junto com a política monetária apertada, e para cobrir a meta de estabelecida de superávit primário. [...] Como a privatização da infra-estrutura básica foi acompanhada de um virtual desaparecimento da poupança no nível federal, as regiões menos desenvolvidas viram desaparecer sua capacidade de reduzir a distância regional, aumentando os ressentimentos no interior da federação”.

geograficamente reduzida, que não promove a distribuição de benefícios às regiões não privilegiadas. O arranjo institucional que potencializa essa situação vem a contribuir para a perpetuação desse modelo. O passar do tempo vem no sentido de ampliar o direito de voto, incluindo setores antes marginalizados e favorecendo aos entes periféricos, que vêm tendo ganhos do eleitorado comparativamente maiores que os entes fortes. Isso faz com que as competições nacionais adquiram um caráter mais consociativo, permitindo um poder maior de barganha dos estados menores. Igualmente, vem se desenvolvendo uma melhor distribuição econômica espacial. Isso se reflete em ganhos secundários, como urbanização, que permitem o acesso a bens e serviços que dificilmente chegariam ao campo, pelo menos tão rapidamente, como educação e saúde pública³⁶⁴.

Nos três federalismos pelo qual passou o Brasil, é possível se acompanhar duas coisas: de um lado, a tendência explícita da União em rever (reduzir) os direitos que cabem às unidades federadas. Essa assertiva é facilmente visível nas reformas ou tentativas de reformas constitucionais dos governos Bernardes, Kubitschek e Cardoso. Por outro lado, a diminuição do papel dos entes fortes da federação ao longo do tempo, obrigando-os a estabelecerem alianças associativas com estados até então marginalizados. No primeiro federalismo, vemos isso a partir de 1910, com a maior participação do Rio Grande do Sul; no segundo, com a maior relevância que assumiu o Rio de Janeiro a partir de Kubitschek; e no terceiro, com o papel conquistado pelo Nordeste enquanto unidade. É curioso observar a importância que a arena legislativa assume nesses casos. Pinheiro Machado e sua influência no início do século; José Sarney e Antônio Carlos Magalhães, no final, ilustram essa situação. O Rio de Janeiro se apresenta de forma diversa. A fusão com a Guanabara, embora reduzindo sua participação legislativa, representou ao um ganho regional enorme para o estado fluminense, e a partir daí sua escalada procurou pautar-se na conquista ministerial³⁶⁵.

³⁶⁴ Dos dezoito presidentes dos três ciclos federativos analisados, doze (2/3) se originam politicamente dos três entes fortes da federação que observamos. Entre os vinte e um vice-presidentes desses períodos, a participação desses estados soma dez (1/2). Em ambos os casos, se fossem expressa em forma gráfica (estados x período federativo) a participação dos estados, vê-se uma curva descendente quanto à atuação conjunta de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, e a conseqüente maior participação dos demais estados, em particular o Rio de Janeiro no terceiro federalismo.

³⁶⁵ Como visto na análise conjunta dos ministérios, neste trabalho, nos três períodos federativos aponta um predomínio temporal dos três estados que acompanhamos aqui. Quanto aos três ministérios em particular que analisamos longitudinalmente, o predomínio também cabe aos três entes fortes destacados. Esse padrão de ocupação, todavia, apresenta tendência declinante no terceiro federalismo, que vem se mostrando mais distributivo entre os estados periféricos, em particular quanto aos principais

Combinando os dois pontos acima citados, é possível concluir que os estados assumiram uma alta relevância no plano nacional nos períodos imediatamente pós-autoritários, que se reflete na maior participação dos entes fortes da federação na vida nacional. No instante seguinte, a União dirige-se a uma batalha de reconquista de parte do espaço descentralizado, o que, conseqüentemente permite aos estados de relevância macrorregional, mas sem expressão nacional, serem potencializados comparativamente.

Por fim, uma consideração de caráter mais geral. Há algo de errado com a existência de entes fortes da federação? Não, em princípio. Pode ser entendido como uma estratégia de desenvolvimento, com a criação de zonas insuladas com infraestrutura e capacidade produtiva que o estado nacional e a iniciativa privada não têm condições (ou interesse) de estender a todo o país. No entanto, sua capacidade de capitalizar recursos que podem ser redistribuídos pela União aos entes federados periféricos pode ser entendida como satisfatória, promovendo um aumento da qualidade de vida em regiões que, de outra forma, esperariam anos para atingir aquele grau de desenvolvimento. Por outro lado, pode ser visto como uma injustiça perpetuar parte da nação a patamares de renda e bem-estar social de forma tão discrepante em relação aos núcleos mais avançados do país. A resposta à questão, depende da coloração ideológica de quem a elabora, mas ambas as respostas são legítimas. Também é importante salientar que, em federações de dimensão continental, é até certo ponto contingencial uma discrepância entre suas partes constituintes. A questão passa a ser: o *quantum* de discrepância é aceitável - o que nos remete novamente a questão da coloração ideológica. Outra questão ainda é a relação que se estabelece entre os entes federados. Essa relação pode ser mais ou menos cooperativa, o que irá variar do arranjo institucional e da cultura política nacional, mas não há motivos para se ter espanto, vendo-se ações competitivas entre estes, pois essas são as regras do jogo, e fazem parte da democracia. O foco não deve ser o conflito em si, e sim sua administração (Gagnon, 1997:18). Por mais ingênuo que pareça, é necessário lembrar que na política não há muito espaço para a moral. A democracia é um arranjo

ministérios. Essa tendência pode ser explicada pela estabilidade dos ministros da Fazenda de Cardoso, que não se originam dos três estados destacados, mas ainda assim não perde sua relevância como indicativo de mudança. Cabe destacar que, se podemos ver uma diminuição da assimetria na composição ministerial ao longo do tempo, o mesmo não pode ser verificado na arena legislativa, onde a disparidade de representação segue crescendo em benefício dos estados menos favorecidos economicamente.

procedimental para administrar conflitos, não para suprimi-los. Ao menos, até que se mudem as regras novamente.

ANEXO

Anexo 1 – Esclarecimento e Abreviaturas

Esclarecimento: Embora, na primeira República, muitos dos chefes de governo dos estados designarem-se presidentes de Estado, e seus legislativos figurarem como Congressos, Câmaras e/ou Senados estaduais, no texto que segue foram mantidas, por conveniência, as terminologias governadores e Assembléias Legislativas indistintamente. Por igual razão, os postos militares, bem como os coronéis honoríficos que batizaram o coronelismo, serão indistintamente grafados em letras minúsculas. Por fim, uma observação de caráter semântico: embora a literatura especializada trabalhe com o termo “local” sendo o sinônimo de entes-federados, nesse trabalho ele significará município; o termo regional será utilizado como tratamento a estado.

AA. Ato Adicional

AC. Ato Complementar

Acesita. Aços Especiais Itabira

Açominas. Aços de Minas Gerais S.A,

AI. Ato Institucional

ANC- Assembléia Nacional Constituinte

AMFORP. American Foreign Power Company

ARO. Antecipação de Receita Orçamentária

ARENA. Aliança Renovadora Nacional

Bacen. Banco Central do Brasil

Baneb. Banco do Estado da Bahia

BB. Banco do Brasil

BEs. designação genérica de Bancos Estaduais

BM. Brigada Militar

BNB. Banco do Nordeste do Brasil

BNDE. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BRDE. Banco Regional de Desenvolvimento Econômico

Baneb. Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia

CESP. Companhia de Energia de São Paulo

Cemig. Centrais Elétricas de Minas Gerais

CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas

CMN. Conselho Monetário Nacional

CODENO. Conselho de Desenvolvimento do Nordeste

CODI. Centro de Operações para a Defesa Interna

Coelba. Companhia de Eletricidade da Bahia

CRT. Companhia Rio-grandense de Telecomunicações

DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público

Derba. Departamento de Estradas de Rodagem da Bahia

DI. Divisão de Infantaria

DIP- Departamento de Imprensa e Propaganda

DNER. Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNOCS. Departamento Nacional de Obras Contra a Seca

DOI. Departamento de Operações Internas

DOPS. Departamento de Ordem Política e Social

EC. Emenda Constitucional

Embratel. Empresa Brasileira de Telecomunicações

EMFA. Estado Maior das Forças Armadas

ESG. Escola Superior de Guerra

FAPESP. Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FND. Fundo Nacional de Desestatização

FPE. Fundo de Participação dos Estados

FPEM. Fundo de Participação de Estados e Municípios

FPM. Fundo de Participação de Municípios

GTDN. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBAD. Instituto Brasileiro de Ação Democrática

ICM. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias

ICMS. Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

IPES. Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais

IPI. Imposto sob Produtos Industrializados

IPM. Inquérito Policial Militar

IR. Imposto de Renda (designado genericamente para pessoas jurídicas e físicas)

ISEB. Instituto Superior de Estudos Brasileiros

ITT. International Telephone and Telegraph

LC. Lei Complementar

LSN. Lei de Segurança Nacional

MASTER. Movimento de Agricultores Sem Terra

MDB. Movimento Democrático Brasileiro

NFSP. Necessidade de Financiamento do Setor Público (*déficit*)

Oban. Operação Bandeirante

PAGE. Plano de Ação do Governo do Estado

PCB. Partido Comunista Brasileiro

PCdoB. Partido comunista do Brasil

PDC. Partido Democrata Cristão

PDS. Partido Democrático Social

PDT. Partido Democrático Trabalhista

PFL. Partido da Frente Liberal

PL. Partido Libertador (até 1966), Partido Liberal (pós-1979)

PM. Polícia Militar

PMDB. Partido do Movimento Democrático Brasileiros

PND. Plano Nacional de Desenvolvimento (até 1986). De 1990 em diante refere-se ao Programa Nacional de Desestatização.

PR. Partido Republicano

PRs. Designação genérica dos Partidos Republicanos (1889-1930)

PRC- Partido Republicano Conservador

PRF- Partido Republicano Federal

PRL- Partido Republicano Liberal

PRM. Partido Republicano Mineiro

PRN- Partido Republicano Nacional (na República Velha) e Partido da Reconstrução Nacional (na Nova República)

PROES. Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

PRP. Partido Republicano Paulista (até 1937), Partido da Representação Popular (pós-1945)

PRR. Partido Republicano Rio-grandense

PRS. Partido das Reformas Sociais

PRT. Partido Republicano Trabalhista

PSB. Partido Socialista Brasileiro

PSD. Partido Social Democrático

PSDB. Partido Social Democrático Brasileiro

PSP. Partido Social Progressista

PST. Partido Social Trabalhista

PT. Partido dos Trabalhadores

PTB. Partido Trabalhista Brasileiro

PTN. Partido Trabalhista Nacional

PUC. Pontifícia Universidade Católica

RM. Região Militar

SNI. Serviço Nacional de Informações

SPE- Setor Produtivo Estatal

STF- Supremo Tribunal Federal

STJ. Superior Tribunal de Justiça

STN. Secretaria do Tesouro Nacional

STM. Superior Tribunal de Militar

Tebasa. Companhia Telefônica da Bahia

Telemig. Telecomunicações de Minas Gerais

TSE. Tribunal Superior Eleitoral

UDN. União Democrática Nacional

Normas Constitucionais para Distribuição das Cadeiras da Câmara dos Deputados entre os Estados

Constituição	Número Mínimo por Estado	Número Máximo por Estado	Número de Representantes dos Territórios	Número de Representantes da Câmara	População para Obtenção de uma Cadeira
1891	4				70 mil
1934			2		150 mil, até 20; 250 mil acima de 20
1937	3	10			
1946	7		1		150 mil, até 20; 250 mil acima de 20
Emenda nº 17(1965)	7				300 mil, até 25; 500 mil acima de 25
1967	7		1		300 mil, até 25; um milhão acima de 25
Emenda nº 1 (1969)			1		*
Emenda nº 8 (1977)	6	55	2	até 420	
Emenda nº 22 (1982)	8	60	4	até 479	
Emenda nº 25 (1985)	8	60	4	até 487	
1988	8	70	4		

* Até 100 mil eleitores: três deputados; acima de 100 mil até 3 milhões: um deputado para cada 100 mil eleitores ou fração superior a 50 mil; acima de 3 milhões até 6 milhões: um deputado para cada 300 mil ou fração superior a 150 mil; acima de seis milhões: um deputado para cada 500 mil ou fração superior a 250 mil.

Nicolau, J. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira.

Dados, V. 40, nº3, Rio de Janeiro 1997

Tabela 1 - Crescimento do número de Municípios, por Grandes Regiões - período 1945/2001

Período	Crescimento do número de Municípios (%)					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1945/1965	146	90	146	100	365	251
1966/1985	5	23	1	0	9	21
1986/2001	36	84	30	18	62	51

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Relação entre Dívida Fundada Total e PIB, por Região, 1985-1994 (%)

Região	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Norte	4,7	3,6	7,6	9,6	12,7	4,6	11,1	15,6	20,6	12,6
Nordeste	17,5	11	20	32,5	32,7	24,5	25,3	33,2	47,1	23,6
Sudeste	5,4	3,6	6,7	12,2	14,1	10,6	12,4	19	24,7	12,5
Sul	11,2	7,9	16,9	25,7	34,2	20	22,5	26	31	13,6
Centro-Oeste	19,7	11,6	23,7	38,2	38,2	25,7	27,3	34,6	45,8	25,9
Total	8,8	5,8	11,4	18,7	21,3	14,8	16,7	23	30,1	15,2

Fonte: IPEA/DIPES (1997). Citado em Celina Souza .Intermediação de Interesses Regionais no Brasil:

O Impacto do Federalismo e da descentralização IN: Dados v. 41 n. 3 Rio de Janeiro 1998

participação dos estados na arrecadação de ICMS (1988-1993-1998)

		1988	1993	1998	2003
	N	2,5	3,7	4,3	5,2
AM		1,1	1,4	1,7	1,8
	NE	11,6	12,2	13,7	14,3
BA		4,5	4,7	4,4	4,9
	SE	63,3	60,6	60,3	54,9
MG		9,1	10	9,2	9,2
ES		1,4	1,9	2,5	2,5
RJ		9,5	10,1	10,4	9,4
SP		43,4	38,7	38,3	33,8
	S	17	16,8	15,1	17
PR		5,9	5,3	4,8	5,6
	CO	5,5	6,6	6,6	8,5
GO		2,2	2,7	2,6	3,1

fonte: CONFAZ

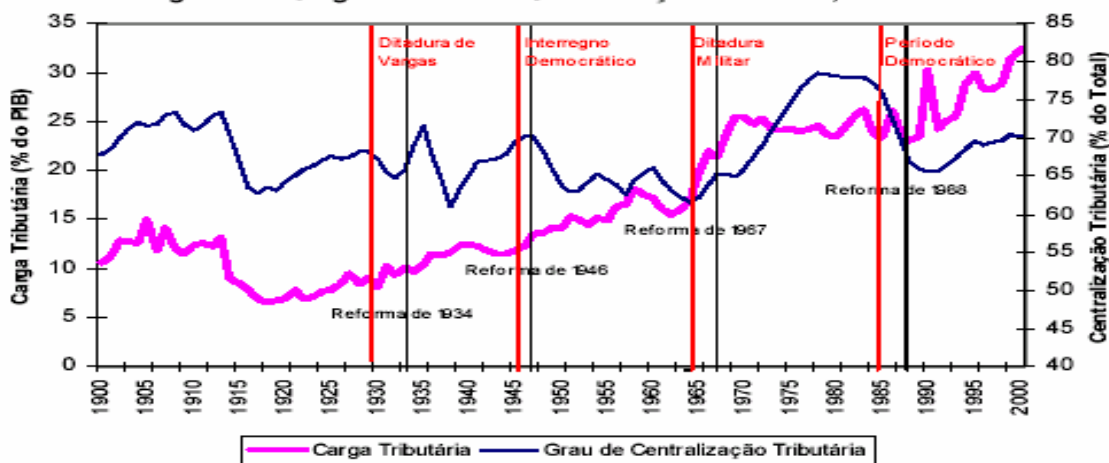
**Receita tributária e carga tributária por nível de governo
1900-2000**

	Carga Tributária (% do PIB)			Participação no total Receita Tributária (%)	
	total	federal	não federal	federal	não federal
1900	10.5	7.1	3.4	67.6	32.4
1910	12.5	9.0	3.5	72.0	28.0
1920	7.0	4.7	3.7	67.1	32.9
1930	8.1	5.3	2.8	65.4	34.6
1940	12.5	8.3	4.2	66.4	33.6
1950	14.1	8.7	5.4	61.7	38.3
1960	17.1	11.1	6.0	64.9	35.1
1970	25.5	17.3	8.2	67.8	32.2
1980	23.5	18.4	5.1	78.3	21.7
1990	30.2	17.6	12.6	58.3	41.7
2000	32.4	22.4	10.0	69.1	30.9

Fonte: Blanco (2002:11)

Fonte: Blanco (2002:13)

Figura 2.1: Carga Tributária e Centralização Tributária, 1900-2000



BIBLIOGRAFIA REFERENCIAL

Adduci, C. A. **"pátria paulista": o separatismo como resposta à crise final do Império brasileiro.** São Paulo, PUC, 1996.

Banco Central do Brasil. **Bancos Estaduais- experiências e perspectivas.** Brasília, 1992.

Banco Central do Brasil. **Bancos públicos estaduais.- origem da “questão dos BEs”- e perspectivas do setor.** Brasília, 1993.

Bomfim, M. **O Brasil na América.** Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1929.

Castella, P. Estado, Soberania e Integração. IN. **O Federalismo Mundial e Perspectivas do Federalismo no Brasil.** Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1997.

Fichou, J. **A Civilização Americana.** São Paulo, Papirus, 1990.

Font, M. **Planters and the State.** University of Michigan, 1983.

Furtado, C. **Operação Nordeste.** Rio de Janeiro, ISEB, 1959.

Gomes, A. **Regionalismo e centralização política: partidos e constituinte nos anos 1930.** Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

Kelsen, H. **Teoria Pura do Direito.** Coimbra, Armênio Amador Editor, 1979.

Kelsen, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** São Paulo, Martins Fontes, 1995.

Le Fur, L. **État Fédéral et Confédération d’États.** Paris, Marchal & Billard, 1896.

Mill, J. **Considerações sobre o governo representativo.** Brasília, UnB, 1981.

Moog, V. **Uma interpretação da literatura brasileira.** Rio de Janeiro, Casa do Estudante, 1943.

Pessoa, E. Discursos Parlamentares: 1890-93. IN: **Obras Completas de Epitácio Pessoa**. Rio de Janeiro, INL, 1955.

Riker, W. **Federalism: Origin, Operation, Significance**. Boston: Little Brown, 1964.

Riker, W. Federalism. In **Handbook of Political Science**, editado por F. Greenstein e N. W. Polsby. Reading , MA: Addison-Wesley, 1975.

Riker, W. **The Development of American Federalism**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1987.

Sallum Júnior, B. **Federação e Regime Militar- Autoritário**. São Paulo, Fundap, 1994.

Santos, W. Governadores políticos, governadores técnicos e governadores militares. IN. **Dados**, nº8, Rio de Janeiro 1971.

Schwartz, B. **Direito constitucional americano**. Rio de Janeiro, Forense, 1966.

Schwartz, B. **El federalismo norteamericano actual**. Madrid, Civitas, 1984.

Siéyès, E. **Escritos y discursos de la Revolución**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

Tomio. F. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** V. 17, nº 48, 2002.

Trindade, H. **Integralismo : o fascismo brasileiro na década de 30**. São Paulo: Difel, 1974.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Abranches, S. “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. **Dados**, V.31, nº1, Rio de Janeiro, 1988.

Abrucio, F. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo, Editora Hucitec, 1998 (dissertação de mestrado).

Abrucio, F. e Costa, V. **Reforma do Estado e Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1998.

Adduci, C. Para um aprofundamento historiográfico: discutindo o separatismo paulista de 1887. IN **Revista Brasileira de História**. v.19 n.38, São Paulo 1999.

Almeida, M. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidências. **Dados**, São Paulo, Nº51, 2001.

Afonso, J “Descentralizar e Depois Estabilizar: a Complexa Experiência Brasileira” IN. **Revista do BNDES**. v.3, nº5, Rio de Janeiro, 1996.

Affonso, R. Descentralização e reforma do estado: a federação brasileira na encruzilhada IN. **Economia e Sociedade**, Campinas, (14), 2000.

Affonso, R. e Silva, P. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, Fundap, 1996a.

Affonso, R. e Silva, P. **Empresas Estatais e a Federação**. SP, Fundap, 1996b.

Affonso, R. A crise da federação no Brasil. IN: **Ensaio FEE -Estado, Políticas Públicas e Federalismo**, 15 (2), Porto Alegre, FEE, 1994.

Ames, B. **Os entraves da democracia no Brasil**, Rio de Janeiro, FGV, 2003.

Backes, A. **Democracia e Sobre-Representação de Regiões: O Papel do Senado**. Brasília, UnB, 1998 (dissertação de mestrado).

Baracho, J. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro, Forense, 1986.

Bastos, C. As futuras bases da descentralização. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, UFMG, 1985.

Bastos, C. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Saraiva, 1989.

Bastos, C. **Por uma nova federação**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995.

Beiguelman, P. “O processo político-partidário brasileiro de 1945 ao plebiscito”. IN: Mota, C. **Brasil em Perspectiva**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974.

Blanco, F. **Ensaio sobre Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: PUC, 2002 (tese de doutorado).

Bobbio, N. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Brasília, UnB, 1997.

Bonavides, P. **Ciência Política**. Rio de Janeiro, FGV, 1967.

Bosi, A. **A Dialética da Colonização**. São Paulo, Cia das Letras, 1992.

Burgess, M. “Federalism and federation: A reappraisal.” IN: Burgess, M. e Gagnon, A. **Comparative federalism and federation: Competing, traditions and future directions**. Toronto, University of Toronto Press, 1993.

Camargo, A. “Federalismo cooperativo e o princípio de subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”. IN. Hofmeister, W. & Carneiro, J. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Camargo, A. **A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática**. XV encontro anual da ANPOCS, Caxambu, 1992a.

Cano, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. São Paulo, Global, 1985.

Carone, E. **A República Velha: Instituições e classes sociais**, Rio de Janeiro, Difel, 1978.

- Carone, E. **A República Velha: Evolução Política**, Rio de Janeiro, Difel, 1977.
- Carone, E. **A República Nova**. Rio de Janeiro, Difel, 1982.
- Carone, E. **A República Liberal**. Rio de Janeiro, Difel, 1985.
- Cardoso, C. “A crise do colonialismo na América Portuguesa”. IN: Linhares, M. **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro, Campus, 1990a.
- Cardoso, C. “O trabalho na Colônia”. IN: Linhares, M. **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro, Campus, 1990b.
- Carvalho, J. **Pontos e Bordados- Escritos de História Política**. Belo Horizonte, UFMG, 1998.
- Carvalho, J. **A Construção da Ordem**. Brasília, UnB, 1990.
- Carvalho, J. **O Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro, UFRJ, 1991.
- Carvalho, J. “Vargas e os Militares: aprendiz de feiticeiro” IN: D’Araújo, M. **As Instituições Brasileiras da era Vargas** Rio de Janeiro, Ed. UERJ/ FGV, 1999.
- Carvalho, J. “Federalismo y Centralización em el Império Brasileño: Historia y argumento” IN: Carmagnani, M. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**, México, FCE, 2002.
- Carvalho, J. El federalismo brasileño: perspectiva histórica. IN Chávez, A. **¿Hacia un nuevo federalismo?** México, FCE, 1996.
- César, B. "Reflexões acerca da violência político-institucional no Brasil contemporâneo”. IN. **Revista Crítica de Ciências Sociais** (nº57-58), Lisboa, 2000.
- Corsino, D. **Centralização, Federalismo e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, UERJ, 1984.
- Costa, E. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. São Paulo, Brasiliense, 1987.

Costa, E. "Introdução ao estudo da emancipação política." IN: Mota, C. **Brasil em Perspectiva**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974.

Costa, E. **Os Grandes Julgamentos do Supremo Tribunal Federal: 1892-1925**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1964.

Dahl, R. "Federalism and the Democratic Process", in **Democracy, Identity and Equality**. Oslo, Norwegian University Press, 1986.

Dallari, D. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo, Saraiva, 1995.

Dallari, D. **O Estado Federal**. São Paulo, Ática, 1986.

Elazar, D. **Exploring Federalism**, Alabama, University of Alabama Press, 1987.

Estivalet, G. **Federalismo e Autoritarismo Militar no Brasil: dois episódios de duas vocações inconciliáveis**. dissertação de mestrado, Porto Alegre. UFRGS, 2003.

Evangelista, H. **A fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

Fausto, B. **A Revolução de 1930: História e Historiografia**. São Paulo, Cia das Letras, 1997.

Fausto, B. **História do Brasil**. São Paulo, Ed.USP, 2001.

Faoro, R. **Os Donos do Poder**, São Paulo, Editora do Globo, 2001.

Ferreira, O. **História do Brasil**. São Paulo, Ática, 1980.

Figueiredo, A. e Limongi, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**, São Paulo, Fapesp/FGV, 2001.

Figueiredo, A. "O Papel do Executivo na Produção Legislativa (1989-1992)" IN. IN.Boas e Gonçalves. **O Brasil na Virada do Século: o debate dos cientistas sociais**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1995.

Fiori, J. “Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço”. IN. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, (15)2, 1994.

Fleischer, D. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltava contra o feiticeiro. **Caderno de Ciência Política** nº 10, Brasília, UNB, 1994.

Fleischer, D. O regionalismo na política brasileira: as bancadas nordestinas na Câmara Federal (1983) IN: **Nordeste: eleições**, Recife, Ed. Massanguna, 1985.

Fragoso, J. **Homens de Grossa Aventura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1998.

Furtado, C. **Formação Econômica do Brasil**. Brasília, UnB, 1963.

Gagnon, A. “The political uses of federalism”. IN Gagnon, A. & Burgess, M. **Comparative federalism and federation**. Londres, Harvester, 1997.

Gibson, E.; Calvo, E; & Falleti, T. “Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental”. **Opinião Pública**. Campinas, Vol IX, nº 1, 2003.

Giusti Tavares, J. & Rojo, R. **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul**. Rio de Janeiro, FGV, 1998.

Gomes, G. e Mac Dowell, C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios**. Brasília, IPEA, 1999.

Habermas, J. Uma conversa sobre questões de teoria política. **Cebrap- Novos Estudos**, Nº47, mar. 1997.

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. **O Federalista** . Brasília, Editora da UNB, 1984.

Hofmeister, W. & Carneiro, J. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Holanda, S. **Raízes do Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Anuário estatístico do Brasil, 1990**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 50, 1990.

IBGE. **Censo demográfico 1940-1991**. Rio de Janeiro, IBGE, 1997.

IBGE. **O perfil dos municípios brasileiros: gestão 2001**. Rio de Janeiro, IBGE, 2002.

Kinzo, M. **Oposição e Autoritarismo**. São Paulo, Vértice, 1988.

Kugelmas, E. **Difícil Hegemonia**. São Paulo, USP, 1986 (tese de doutorado).

Kugelmas, E. e Sola, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo social**, 11 (2), São Paulo, USP, 1999.

Kugelmas, E. A evolução recente do regime federativo no Brasil. IN. Hofmeister, W. e Carneiro, J. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

Lavareda, A. **A democracia nas urnas : o processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Iuperj, 1991.

Lamounier, B. **A democracia Brasileira no limiar do século XXI**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, serie pesquisas nº5, 1996.

Leal, A. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1915.

Leal, V. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo, Editora Alfa-Ômega, 1978.

Lijphardt, A. **As democracias contemporâneas**. Rio de Janeiro, Gradiva, 1984.

Lima Jr., O. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional 1945-64**. Rio de Janeiro, Graal, 1983.

Lima, Jr. **Democracia e instituições Políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo, Ed. Loyola, 1993.

Love, J. "Federalismo y Regionalismo em Brasil, 1889-1937" IN: Carmagnani, M. **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**, México, FCE, 2002.

Love, J. **O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930**. São Paulo, Editora Perspectiva, 1975.

Love, J. **A Locomotiva: São Paulo na federação brasileira, 1889-1937**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

Maquiavel, N. **O Príncipe**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

Mainwaring, S. "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais" IN: **Novos Estudos Cebrap** n°29, São Paulo, 1991.

Marchant, A. **Do escambo a escravidão**. São Paulo, Cia Editora Nacional, 1980.

Meneguello, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

Miller Netto, F. **Brasil: Um Século de Federalismo**. São Leopoldo, Unisinos, 1999 (dissertação de mestrado).

Montesquieu, **Do Espírito das Leis**. São Paulo, Abril, 1997.

Nadai, E. e Neves, J. **História do Brasil da Colônia a República**. SP, Saraiva, 1991.

Nicolau, J. "As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira" in **Dados**, Rio de Janeiro, V. 40, n° 3, 1997.

Nunes, E. **A gramática política brasileira**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1999.

Pena, M. **Setor empresarial e poder político em uma área dependente**. Belo Horizonte, UFMG, 1971 (dissertação de mestrado).

Peppe, A.; Pereira, E.; Brito, F.; Macedo, M. Reflexões sobre a federação brasileira, IN. **Revista de Administração Pública**. V.31, N°4, Rio de Janeiro, 1997.

Poursat, J. “Língua, religião e costumes definem a identidade grega” IN. **História Viva** (edição especial n°3), São Paulo, Duetto editorial, 2004.

Prado, S. “Aspectos federativos do investimento estatal”. IN. Afonso, R. & Silva, P. **Empresas Estatais e a Federação**. São Paulo, Fundap, 1996.

Prado, S. “Setor Produtivo Estatal e a crise da federação no Brasil”. IN. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n°84, 1995.

Pessanha, C. “Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo” IN.Boas e Gonçalves. **O Brasil na Virada do Século: o debate dos cientistas sociais**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1995.

Reale. M. Pluralismo e Federação, **Digesto Econômico**, São Paulo, 2001.

Rezende, F. e Afonso, J. “A federação brasileira: desafios e perspectivas” IN: Rezende, F. e Oliveira, F. **Federalismo e Integração Econômica Regional**. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2004.

Santos, W. e Schmitt, R. Representação, Proporcionalidade e Democracia. IN. **Monitor Público**. n° 5, 1995.

Santos, W. **Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira**. Rio de Janeiro, Vértice, 1987.

Schwartzman, S. **As Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro, Campus, 1982.

Schwartzman, S. **São Paulo e o estado nacional**. São Paulo, Difel, 1975.

Silva, F. “A modernização autoritária”. IN: Linhares, M. **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

Silva, I. & Sousa, M. Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: Uma análise de dados de painel .IN. **Série Pesquisa**, nº 529, Brasília, UnB, 2002.

Skidmore, T. **De Getúlio a Castelo**. São Paulo, Paz e Terra, 2000a.

Skidmore, T. **De Castelo a Tancredo**. São Paulo, Paz e Terra, 2000b.

Soares, G. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1963.

Soares, G. **Colégio Eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas**. Petrópolis, Ed. Vozes, 1984.

Souza, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da descentralização IN: **Dados** v. 41 nº 3 Rio de Janeiro 1998.

Souza, M. “O processo político partidário na Primeira República” IN: Mota, C. **Brasil em Perspectiva**. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1974.

Souza, M. “A nova República Brasileira: sob a espada de Dâmocles”. IN: Stepan, A. **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

Souza, M. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-64)**, São Paulo, Alfa-Ômega, 1990.

Stepan, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. **Dados**. vol.42, nº 2, 1999.

Tocqueville, A. **A Democracia na América**. São Paulo, Ed. Abril, 1973.

Trindade, H. **A Ação Integralista Brasileira : aspectos históricos e ideológicos**. Porto Alegre, UFRGS, 1971.

Uricochea, F. **O minotauro imperial**. Rio de Janeiro, Difel, 1978.

Varsano, R. **A evolução ao Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século XX**. Texto de Discussão Interna No 405. Ipea. 1999.

Varsano, R. O Sistema Tributário é adequado para hoje?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. v. 11, 1981.

Varsano, R. et alii. **Uma análise da carga tributária no Brasil**. Texto para discussão (nº583), Rio de Janeiro. IPEA, 1998.

Varsano, R. **A guerra fiscal do ICMS: quem perde e quem ganha**. Texto para discussão (nº500), Rio de Janeiro, IPEA, 1997.

Weber, M. **Economia e Sociedade**. Brasília, UnB, 2000.

Zimmermann, A. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro, Ed. Lumen Juris, 1999 (tese de doutorado).

BIBLIOGRAFIA VIRTUAL CONSULTADA

<http://www.cpdoc.fgv.br/> Fundação Getúlio Vargas, consultado em dezembro de 2004.

<http://www.planalto.gov.br>. República Federativa do Brasil, consultado em dezembro de 2004.

<http://www.ibge.gov.br/> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, consultado em maio de 2004.

<http://www.iepecdg.com> Instituto de Estudos de Política Econômica, consultado em agosto de 2004

<http://www.ipeadata.com.br>. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada, consultado em janeiro de 2005

<http://www.nemesis.org.br>. Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos do Ministério da Ciência e Tecnologia, consultado em outubro de 2004

<http://www.seplan.ba.gov.br>. Secretaria do Planejamento do estado da Bahia, consultado em dezembro de 2004

<http://www.folha.uol.com.br>. Jornal Folha de São Paulo, consultado em março de 2004.