

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - MESTRADO
MESTRANDO; Gustavo Ferreira Santos
ORIENTADOR: Prof. Dr. Nilson Borges Filho

DISSERTAÇÃO:
FEDERALISMO E AUTORITARISMO NA PRÁTICA
CONSTITUCIONAL DA PRIMEIRA REPÚBLICA

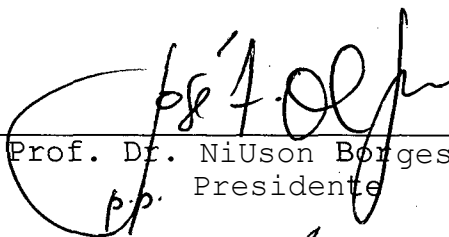
Dissertação apresentada ao
Curso de Pós-Graduação em
Direito da Universidade
Federal de Santa Catarina como
requisito à obtenção do título
de Mestre em Direito

Florianópolis, junho de 1996

A Dissertação "FEDERALISMO E AUTORITARISMO NA PRÁTICA CONSTITUCIONAL DA PRIMEIRA REPÚBLICA", elaborada por Gustavo Ferreira Santos e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito.

Florianópolis, 28 de junho de 1996

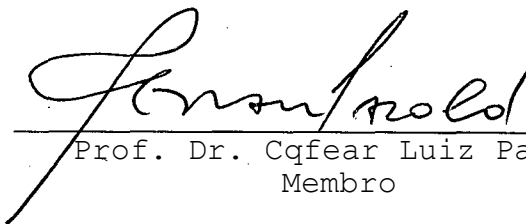
Banca Examinadora:



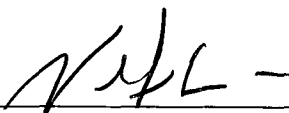
Prof. Dr. Nielson Borges Filho
pp. Presidente



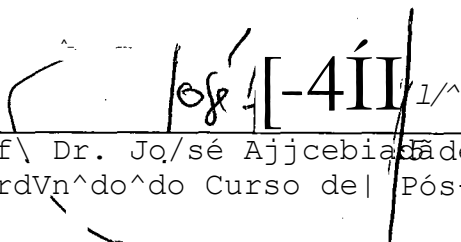
Prof. Dr. Osvaldo Ferreira de Melo
Membro



Prof. Dr. Cleber Luiz Pasold
Membro



Prof. Dr. Volney de Carlin
Membro-Suplente



Prof. Dr. José Azevedo de Oliveira Júnior
Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito

ÍNDICE:

Introdução..... 06

Capítulo I - Estado Federal..... 13

1. Histórico do Federalismo, 13 - 2. Conceito e elementos, 18
 - 2.a. Centralização e Descentralização, 21 - 2.b. Constituição rígida, 24 - 2.c. Autonomia política, 26 - 2.d. Participação dos Entes Federados nas deliberações da União, 29 - 3. Estado Federal e Democracia, 31 - 4. Estado Federal, Confederação de Estados, Estado Unitário e Estado Regional, 33.

Capítulo II - À Constituição de 1891..... 36

1. O Governo Provisório e a Constituinte, 36 - 2. O Texto Constitucional, 39 - 3. A Revisão Constitucional, 47.

Capítulo III - Política, Economia e Sociedade..... 50

1. Trajetória Política, 50 - 1.a. Os Governos Militares, 50 - 1.b. Os Governos Civis, 58 - 2. Economia e sociedade, 81.

Capítulo IV - Centralização e descentralização do Poder Político..... 86

1. A efetiva descentralização do Poder Político, 86 - 2. A Política Regional e a Federação, 89 - 2. a. São Paulo e a Federação, 90 - 2.b. Minas Gerais e a Federação, 94 - 2.c. Rio Grande do Sul e a Federação, 96 - 2.d. Pernambuco e a Federação, 99 - 2.e. Outros Estados, 101 - 3. O coronelismo e a "Política dos Governadores", 103 - 4. Os Militares e o Poder, 107.

Considerações finais..... 115

Bibliografia.....120

A direção ideológica de este trabalho
não compromete a banca ou o
orientador

RESUMO

O presente trabalho estuda a relação entre a forma de Estado Federal introduzida no Brasil pela Constituição de 1891 e a prática política que se desenvolveu no período histórico denominado "Primeira República". Analisa o tema com ênfase em três aspectos verificados no período estudado: a) a relação entre a política regional e a Federação; b) o fenômeno do coronelismo e sua importância para a chamada "Política dos Governadores"; c) a participação dos militares na vida política do Brasil.

ABSTRACT

This work studies the relation among the Federal State's form introduced on Brazil by the 1891's Constitution, and the politic pratic developed in the historic period called . "First Republic". It studies the theme giving special atention to three aspects from the period: a) the relation between the regional politic and the Federation ; b) the "*coronelismo*" incident and its amount to the called "Governors' Political", c) the militars' participation on Brazil's politic life .

Introdução

A atualidade da discussão em torno da organização federativa é inegável, tanto do ponto de vista teórico-constitucional, como sob a ótica da Teoria Política.

Verificamos hoje um acirramento dos regionalismos em todo o mundo. As diferenças culturais, religiosas, raciais, entre outras, são cada vez mais marcantes entre os povos e se refletem na condução dos negócios públicos. A autonomia é cada vez mais reivindicada por um número maior de coletividades.

Convive, porém, esse fenômeno regionalista com outra tendência que lhe parece antagônica: a globalização da economia e um crescente aparecimento de blocos econômicos e políticos, com a instituição de direitos comunitários. Um número cada vez maior de países soberanos adere a acordos e tratados internacionais que prevêm queda de barreiras alfandegárias e criação de normas comuns aos países membros, A constatação indica que o associacionismo tem um forte elemento utilitário e que a união de natureza política serve, precipuamente, ao estabelecimento de vantagens de natureza econômica.

Apesar de não ser a constituição de novos Estados a consequência direta das tendências acima

mencionadas, a conjuntura atual aponta para a necessidade de se compreender as formas políticas existentes que permitem o equilíbrio entre descentralização e unidade. O Estado Federal é a forma de Estado que se apresenta como mais apta a manter a unidade entre entes regionais preservando-lhes a autonomia.

Importante aspecto do problema está na forma de institucionalização do ente político. Nos Estados Unidos da América, no século XVIII, foi estabelecido o primeiro Estado Federal, no sentido moderno, tendo em vista o interesse das ex-colônias inglesas em superar debilidades verificadas no período em que todas as ex-colônias eram soberanas e se organizavam sob forma de Confederação.

Entre nós, a descentralização dos órgãos detentores de poder administrativo e político conhece registros no período colonial. A colonização diferenciada das diversas regiões do Brasil, associada ao modelo de organização municipal dos *concelhos*[^] trazido de Portugal, permitiram, no período colonial, a afirmação inicial das câmaras municipais. Mesmo sendo abafados e amesquinçados pela Coroa Portuguesa em um segundo momento da colonização, os municípios se apresentaram como canais dos mais diversos interesses das elites locais.

As reivindicações autonomistas foram constantes durante o império, ocorrendo, inclusive, diversas revoltas fundadas em interesses específicos de regiões. Além disto, a difusão das idéias federalistas nascidas nos Estados Unidos da América trouxe para o País a consciência da necessidade da organização descentralizada, passando o Estado

[^] Stuart Schwartz grafa "conselhos", mas historiadores portugueses, como Antônio Sérgio e Marcelo Caetano, e brasileiros, como Raymundo Faoro, escrevem com "c" o termo que nomeia a instituição;

Federal a ser defendido mesmo por simpatizantes da monarquia. Chegou-se até a discutir um projeto de instituição de uma monarquia federal.

Somente, porém, com a República é que se instalou no Brasil o Estado Federal. Através da feitura de uma Constituição descentralizadora, os republicanos dotaram o Brasil de um documento legal apropriado a uma efetiva organização Federal. A Constituição de 1891 teve vigência no período conhecido como Primeira República. A importância do estudo do período se apresenta exatamente por ter sido nesta época que, pela primeira vez em nosso país, os acontecimentos políticos se desenvolveram sob uma Constituição Federal.

Não achamos que seja suficiente a análise da Constituição em si. Como documento legislativo a sua compreensão é importante, entre outros motivos, para esclarecer os conceitos legais que alguns institutos tinham na época. Mas, conforme vários historiadores já demonstraram, não foi efetiva a aplicação da Constituição de 1891 pela sociedade. Se parássemos no estudo do texto da Constituição, nada nos teria sido dito sobre a descentralização política efetivamente conhecida pelo País.

À primeira vista, a Constituição de 1891 conheceu, sob os seus auspícios, um período longo de estabilidade política. Realizou-se a proclamação da República em 1889 e sucederam-se governos regularmente eleitos até a Revolução de 1930. Várias instituições permaneceram incólumes neste período. Mas, o que se evidencia pela pesquisa, mesmo que preliminar, é que a chamada Primeira República teve sérios períodos de agitação política, passando o País por

grandes mudanças, relacionando-se boa parte destas com a organização do poder.

Buscamos investigar, no período escolhido, o que chamamos de prática constitucional. Denominamos prática constitucional o conjunto de atos e fenômenos políticos desenvolvidos na sociedade e observados sob o ponto de vista do arcabouço institucional. Não se confunde com o mero relato dos acontecimentos, nem com a apreciação dogmática dos institutos jurídicos. Queremos, com este conceito, abranger acontecimentos significativos verificados no espaço político, na medida em que a compatibilidade ou não destes com a ordem constitucional lhes dá algum sentido específico. Resumindo, estamos falando em prática das instituições.

Escolhemos para o título do trabalho o termo "Primeira República" por acharmos o mais acertado para designar o período. O ordinal "primeiro" denota ser o momento estudado \ama das fases de nossa história republicana: a inaugural. Não haveria distorção se utilizássemos o designativo República Velha, e até o fizemos em alguns lugares no texto, pois o mesmo tem grande valor significativo se comparado ao período que se segue denominado de República Nova. Porém, acreditamos que o termo Primeira República nos serve mais, exatamente por ser menos carregado de significado político e ideológico, não se prestando às conclusões prévias que poderiam advir do uso dos adjetivos "nova" e "velha".

O que mais importa para o trabalho, quanto a designação do período, é evitarmos as impropriedades que alguns termos podem conter. Evitamos, por exemplo, adotar os termos "República das Oligarquias", "República dos Coronéis" e "República do Café-com-Leite". Apesar da inegável

importância do estudo da participação das oligarquias e dos chamados coronéis no cenário político da Primeira República, a estes fenômenos não se resume o período. Havia um quadro mais complexo de interesses e de grupos que se relacionavam no espaço político.

O período foi especialmente rico no surgimento de grupos de interesse. Merecem destaque, e serão aqui estudados, os fatos políticos protagonizados por militares, que estiveram na cena política durante toda a Primeira República, com interesses que variavam de acordo com o momento e com o setor conjunturalmente proeminente. Foi também a Primeira República o momento da industrialização e urbanização, que levaram ao nascimento de novos movimentos e a entrada em cena de novos atores sociais. O surgimento de um proletariado industrial determinou o nascimento do movimento sindical e o crescimento do movimento popular.

Quanto ao termo "República do Café-com-Leite", também acreditamos ser impreciso, pois, não foi o período totalmente controlado por um pacto prévio e deliberado entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais, apesar da inegável importância política dos dois. A realidade política, porém, era mais complexa do que o termo induz a concluir, sendo necessário que se estude particularmente as relações entre a Federação e os Estados mais importantes.

O autoritarismo marcou a trajetória política de nosso país desde o período colonial até os nossos dias. A condução dos negócios do Estado foi, via de regra, assunto de poucos, acessível aos que dominavam os meios de produção. O termo foi aqui utilizado sem que nos deixássemos levar ao debate sobre o seu significado político, o que talvez levasse

o desenvolvimento do trabalho para outro caminho. Escolhemos partir da discussão em torno da definição conceitual de Federação, utilizando o termo autoritarismo apenas como referência para designar o padrão elitista e mandonista de atuação do Estado. Atribuímos, pois, ênfase à história política do período e sua relação com a definição constitucional da forma do Estado[^].

A definição de Estado Federal é essencial para a tarefa à qual nos propomos. Em capítulo próprio, estudamos sua história e seu conceito, decompondo-o, para o conhecimento detalhado de seus elementos característicos. Buscamos mostrar o estado atual do instituto no Direito Constitucional.

Após a tarefa de definir Estado Federal, passamos ao estudo da Constituição de 1891. A sua análise nos dá elementos conceituais para comparar o seu texto com a prática política a qual se aplica. Sua apresentação associa os institutos que a compõem às principais razões que levaram às suas adoções.

A contextualização do trabalho se dá com um capítulo dedicado à trajetória política, econômica e social

[^] Achamos interessante o trabalho de Simon SCHWARTZMAN, que estuda o autoritarismo na história do País sem entrar, também, no debate sobre os seus significados: "A conclusão geral de tudo que foi dito aqui é que o autoritarismo brasileiro, cujas bases se erguem a partir da própria formação inicial do Brasil como colônia portuguesa, e que evolui e se transforma ao longo de nossa história, não constitui um traço congênito e insuperável de nossa nacionalidade, mas é certamente um condicionante poderoso em relação a nosso presente e futuro como País. A complexidade das questões envolvidas nesta discussão deve ser suficiente para deixar claro que, na realidade, o termo 'autoritarismo' é pouco mais do que uma expressão de conveniência que utilizamos para nos referir a uma história cheia de contradições e contra-exemplos, onde, no entanto, um certo padrão parece predominar: o de um Estado hipertrofiado, burocratizado e ineficiente, ligado simbioticamente a uma sociedade debilitada, dependente e alienada" *Bases do autoritarismo brasileiro*, p. 25;

do período estudado. Apesar de presentes elementos analíticos, enfatizamos o estudo descritivo do desenvolvimento histórico da Primeira República. A ênfase na trajetória política se explica por ser o campo no qual se desenvolvem os principais acontecimentos de nosso interesse, apresentando-se os elementos que nos indicam a separação entre a organização prevista constitucionalmente e a realidade.

Por fim, o nosso estudo demonstra como se apresentavam as tendências centralizadora e descentralizadora no período. Três aspectos principais da história política do período foram selecionados e estudados em um capítulo: a) a Política Regional, com a visão da forma como se relacionaram os principais Estados com a Federação; b) a "Política dos Governadores" e o coronelismo, identificando a associação entre a política oficial de orquestração dos interesses dos Estados e o fenômeno do coronelismo; c) os Militares, destacando a importância da participação do setor na política do período. Todos os três aspectos foram aludidos com a preocupação de não ser conferida importância demasiada a um em particular, pois isto acabaria, ao nosso ver, por deturpar o sentido do trabalho.

O método de abordagem utilizado foi o indutivo, que, em conexão ascendente, permitiu que partíssemos de constatações particulares verificadas na história do período estudado e chegássemos a conceituações mais abrangentes. O método de procedimento foi uma combinação dos métodos monográfico e histórico[^].

[^] Cf. Eva Maria LAKATOS, Marina de Andrade MARCONI, *Metodologia do trabalho científico*, p. 177-195;

Capítulo I

Estado Federal

1. Histórico do Federalismo; 2. Conceito e elementos; 2.a. Centralização e Descentralização; 2.b. Constituição rígida; 2.c. Autonomia política; 2.d. Participação dos Entes Federados nas deliberações da União; 3. Estado Federal e Democracia; 4. Estado Federal, Confederação de Estados, Estado Unitário e Estado Regional.

1. Histórico do Federalismo

O desenvolvimento histórico do Estado Federal deve ser estudado separando-se a formação do ideal federativo, tema da história das idéias políticas, da história da Federação como forma concreta de Estado.

A união de comunidades autônomas para a constituição de centros de poder representativos de interesses de diversos povos remonta a antiguidade. Os gregos⁴ construíram uniões que, ao critério das tipologias hoje aceitas, podem ser classificadas como confederações. Os romanos se organizavam a partir de uma estrutura

⁴ "A Grécia antiga demonstrou, também, o desejo de uma unidade mais estreita, em razão da intensa solidariedade espiritual, mas, ainda, por condições políticas e econômicas. Esta tendência é apontada através da procura de outras formas de unidade ali experimentadas. Péricles ensaiou criar uma união integrada de todas as cidades gregas. A liga lacedemônica, que teve caráter estritamente militar e espírito oligárquico, tinha uma única política exterior, simples extensão da defesa comum, pelo que não chegou a ensaiar nem federação, nem confederação, pois estava organizada debaixo da hegemonia de Esparta" José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo*, p. 11;.

descentralizada administrativamente, e, em certo grau, politicamente[^] .

Mas o conceito de Federação como Forma de Estado decorre de uma experiência moderna. Na América do Norte, as treze colônias inglesas, ao se tornarem independentes, firmaram um tratado internacional de cooperação que instituiu uma Confederação[®] . Baseados na experiência da Confederação, os novos Estados concluíram pelo estabelecimento de uma nova organização política. A Constituição norte-americana de 1787 apresenta uma nova realidade, a partir da diluição da confederação das 13 antigas colônias inglesas na América, inaugurando a forma federativa de Estado.

Tendo a experiência norte-americana ocorrido com sucesso, diversos outros países adotaram o Federalismo, que se adaptou às realidades às quais foi aplicado.

Outra Federação importante é a Suíça, que, apesar de ter experiência de união política desde o século XIII, conheceu especificamente a forma federativa a partir de 1848[^] . A Federação Suíça é formada pela união de entidades regionais chamadas cantões, que têm competência legislativa residual à da Confederação (como se chama o Estado Federal).

O Canadá encontrou na forma federativa a organização ideal para a diversidade cultural encontrada em seu território. Alemanha, Argentina, México, compõem o extenso rol de países que aderiram a esta organização.

® Cf. J. H. Meireles TEIXEIRA, *Curso de Direito Constitucional*, p. 606

® "O Estado Federal nasceu, realmente, com a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787" Dalmo de Abreu DALLARI, *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 216;

[^] José Alfredo de Oliveira BARACHO, *ob. cit.*, p. 174;

Espanha e Itália hoje se constituem em exemplos de Estados Unitários fortemente descentralizados, ou Estados regionais[®], e que vêm dando cada vez mais autonomia a províncias e regiões. Portugal, em virtude do regime constitucional de Açores e Madeira, também conhece ■ a atribuição de autonomia a entes regionais[®].

O debate sobre a federação, porém, é anterior à experiência concreta da Federação da América do Norte^{^°}. Segundo José Nilo de Castro, Jean-Jacques Rousseau, nas Considerações sobre o Governo da Polônia, já recomendava um sistema federal, dizendo que seria o único sistema que reúne as vantagens dos grandes e dos pequenos Estados. Montesquieu, antes, já afirmara que a forma federativa de Estado "é uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de \am Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem \ima nova, que pode ser aumentada pela união de novos associados"^{^^}.

Lúcio Levi^{^^}, dividindo o tema de iam lado no federalismo como teoria do Estado Federal e de outro o federalismo como uma visão global de sociedade, diz ter sido Kant, no segundo sentido, o primeiro grande pensador federalista. Kant preconizava uma paz perpétua que seria atingida com a constituição de uma federação mundial. Considerando a guerra o maior obstáculo contra a moralidade e a maior inimiga do progresso, ele compreende que condição

® Ver diferenciação entre estas Formas de Estado, ainda neste capítulo;

® "Portugal é, por conseguinte, hoje um Estado unitário regional (apesar de esta designação não estar expressamente consagrada no texto constitucional)" Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, p. 244;

¹⁰ "O despertar da consciência federalista pertence à Idade Moderna"

Paulo BONAVIDES, *Teoria do Estado*, p. 81;

¹¹ José Nilo de CASTRO, *Considerações sobre o federalismo*, pg. 47;

¹² Lúcio LEVI, In Norberto BOBBIO, Nicolas MATEUCCI, Gianfranco PASQUINO (orgs), *Dicionário de Política*, pg. 475;

fundamental para a paz é o Direito, estando as relações internacionais em um plano pré-jurídico do estado de natureza, sujeitas ao uso constante da força, que, em nenhuma hipótese, resolve questões de direito, preconizando, assim, a criação de um ordenamento jurídico e um aparelho coercitivo acima dos Estados.

A idéia de uma sociedade federal, ainda segundo Lúcio Levi, historicamente se contrapôs à do Estado nacional, tendo Proudhon visto a fusão entre nação e Estado como explosiva, pois acentuaria as divisões internacionais e transformaria a luta entre povos em extermínio de raças. Proudhon seria, dessa forma, outro pensador federalista no sentido de uma visão global de sociedade, já que vê, no plano político, a Federação completando a obra da revolução econômica. Com o contrato federativo se preservariam as autonomias das províncias e municípios e, assim, se preservaria a iniciativa e a liberdade dos indivíduos.

A obra teórica que consagra, porém, a Federação como uma forma de Estado é "O Federalista", de Hamilton, Madison e Jay. Compõe-se a obra de um conjunto de artigos publicados pelos políticos referidos, na imprensa de Nova York, com o objetivo de justificar a nascente e inovadora Constituição, dirigindo-se ao povo. Fernando Papaterra Limongi¹³ acredita que só a partir da publicação de "O Federalista" se delimitou claramente o que vinha a ser federação, até então comumente confundido com confederação.

¹³ In: Francisco WEFFORT, *Os clássicos da Política*;

Pregavam os "Artigos Federalistas"^^ que a união sob a forma de federação corrigiria fraquezas republicanas identificadas no período de Confederação vivido pelas ex-colônias, garantindo ao mesmo tempo um governo forte e as liberdades individuais dos cidadãos, uma vez que o governo central poderia, diretamente, sem a mediação dos Estados-membros, fazer cumprir as decisões dele provenientes.

Na distinção conceitual realizada, enfatizavam os autores que na nova Federação as ações da entidade central se estendiam aos indivíduos, vinculando-os diretamente, enquanto nas experiências anteriores que a História registrava, que na verdade eram Confederações, o governo central se relacionava somente com os Estados, que conservavam suas soberanias^^ .

Entre outros argumentos, alertavam os autores para os riscos da dispersão das ex-colônias inglesas. Na visão deles, a separação lançaria os novos Estados em conflitos entre si, debilitando o comércio e diminuindo a capacidade de intervenção nas relações internacionais. Só um Estado que resultasse de uma união efetiva garantiria o crescimento da região e uma posição de destaque no cenário mundial.

¹⁴ Cf. James MADISON, Alexandre HAMILTON e John JAY. Os Artigos Federalistas. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993;

¹⁵ "A experiência é o oráculo da verdade; e suas respostas, quando inequívocas, são definitivas e sagradas. A importante verdade que ela inequivocamente profere no presente caso é que uma soberania sobre soberanias, um governo sobre governos, uma legislação para comunidades, em contraposição a uma legislação para indivíduos, se é um solecismo na teoria, na prática subverte a ordem e culmina com a guerra civil, introduzindo a violência no lugar da moderada e salutar coerção da magistratura." James MADISON, Alexandre HAMILTON e John JAY. Os Artigos Federalistas, p. 187;

2. Conceito e Elementos

O estudo do fenômeno estatal a partir da sua estrutura necessariamente passa pelo conceito de "Forma de Estado", capítulo inevitável do estudo do Direito Constitucional. Define-se Forma de Estado como o "modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político)".¹⁶ Assim, Forma de Estado se diferencia de forma de governo (organização do governo e da relação entre governantes e governados) e do sistema de governo (organização interna do governo e dos poderes).

O Estado organiza-se de modo a atingir as suas finalidades de forma centralizada, baseando-se o poder de mando em um só órgão ou uma só entidade, ou descentralizada, onde há diversas esferas com específicos poderes de mando. Na descentralização da atividade estatal, a atribuição de poderes específicos a entes que o compõem pode se dar de diversas formas, refletindo apenas uma posição momentaneamente adotada pelo poder político central ou caracterizando o próprio modo de ser de um Estado. Este último tipo de atuação descentralizada é a que se dá nos casos em que há uma estrutura normativa própria. O tipo de descentralização que interessa ao nosso trabalho é o que se funda na distribuição territorial do poder.

O Estado Federal¹⁷, forma típica de Estado territorialmente descentralizado, classifica-se, juntamente

¹⁶ Jorge MIRANDA, *ob. cit.*, Tomo III., p. 219;

¹⁷ "Federação, de *foedus*, *foederis*, significa aliança, pacto, união. Pois é da união, da aliança, do pacto entre Estados que ela nasce." Michel TEMER, *Elementos de Direito Constitucional*, p.51;

com as uniões reais (e para alguns as uniões pessoais), como um modelo de **Estado composto**, segundo tipologia comumente adotada, diferenciando-se do **Estado simples**, que não tem descentralização do poder político¹⁸ .

O Direito Constitucional brasileiro já explorou bastante o tema, havendo um conjunto amplo de estudiosos que apresentam definições para o instituto e que serão de grande valia para a introdução do nosso estudo.

Na definição de José Afonso da Silva, o Estado Federal é uma forma de Estado "caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa"¹⁹ . Diferencia-se de outras formas estatais pelo tipo de descentralização que lhe caracteriza. No Estado Federal, há uma verdadeira descentralização política, com autonomia constitucional garantida aos entes políticos que constituem o Estado, a diferenciá-lo, em especial, do Estado Unitário, conforme conceitos que adiante buscaremos aclarar.

Em conhecida monografia sobre o tema, José Alfredo de Oliveira Baracho apresenta as seguintes características para se identificar o Federalismo: "1- A federação é uma técnica para dividir, sem romper, a soberania entre os Estados-membros; 2- É uma união que expressa a vontade de um conjunto de soberanos; 3- Forma de participação de provindas autônomas, na formação da vontade geral; 4- O Estado central é o único soberano, dentro do qual atuam sessões com autoridades próprias; 5- Os membros são círculos normativos de validade espacial diferente, com unidade na

¹⁸ Themistocles Brandão CAVALCANTI, *Teoria do Estado*, p. 146;

¹⁹ José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 88;

Constituição, da qual são delegados;; 6- Sistema de relações de autoridade entre governos locais e federais, que são modificáveis senão com o consentimento de ambos os grupos; 7- Trata-se de concepção do ideal de autogoverno, que consagra autonomia constitucional e legislativa às partes, assim como intervenção nos assuntos comuns²⁰. Apesar de falar o autor em dividir a soberania entre os Estados-membros, não contradiz o princípio da indivisibilidade da soberania, já que o faz no sentido de ressaltar a característica de Estado composto no Estado Federal, isto fica claro na observação que ele mesmo realiza de "dividir sem romper".

Algumas características são essenciais à caracterização de um Estado específico como Estado Federal. Apresentam-se como da essência do Estado Federal, de acordo com J.H. Meireles Teixeira, a divisão do poder político numa base territorial entre o governo central e governos regionais, resultando a divisão de uma Constituição rígida. Em complemento, o citado constitucionalista enumera características que devem, no seu entendimento, estar presentes em qualquer Estado Federal: "1°) soberania do Estado Federal, e subordinação, a este, dos Estados-membros; 2°) autonomia, isto é, direito de auto-organização e autogoverno dos Estados-membros; 3°) distribuição de poderes entre o Estado Federal e os Estados-membros; 4°) participação dos Estados-membros na formação da vontade do Estado Federal; 5°) supremacia da Constituição; 6°) solução dos conflitos entre Estados-membros e o Estado Federal por lam órgão judicial, intérprete supremo da Constituição (controle judicial da constitucionalidade das leis)"^^ .

²⁰ José Alfredo de Oliveira BARACHO, *ob. cit*, pg. 55;

²¹ J. H. Meireles TEIXEIRA, *ob. cit*, p. 622;

Michel Temer²² enumera como essenciais à caracterização ' federal, três elementos, a saber: a) Descentralização política fixada na Constituição (repartição constitucional de competências; b) Participação da vontade das ordens jurídicas parciais na vontade criadora da ordem jurídica nacional; e c) possibilidade de autoconstituição das entidades federativas. O mesmo autor diz que são necessários à manutenção da Federação a rigidez da Constituição e a existência de um órgão encarregado do controle da constitucionalidade das leis.

Um conceito que consideramos abrangente, por apresentar os elementos que entendemos indispensáveis à identificação do instituto, foi formulado por Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, que definiu Federação como "o Estado descentralizado, por via de Constituição rígida, em que os Estados Federados são *collectividades* administrativa e constitucionalmente autônomas, e participam sempre, com maior ou menor extensão, nas deliberações da União"²³. Tomaremos esse conceito como base deste capítulo, passando a realizar uma análise pormenorizada dos elementos que o compõem.

2.a. Descentralização e centralização

Descentralização e centralização são tendências que não se encontram isoladas em nenhum tipo concreto de Estado, mas, coexistem²⁴. São verdadeiros tipos ideais, que servem como parâmetro teórico no estudo do Estado. Não há um Estado totalmente centralizado, nem, por

²² Michel TEMER, *op.cit.*, p. 57;

²³ Apud Duciran Van Marsen FARENA, *Federalismo e Direito Econômico*, p.

22;

²⁴ "A centralização e a descentralização totais são apenas pólos i d e .a(.i.ç.o Direito positivo conhece apenas a centralização e a descentralização parciais." Hans KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p. 299/300;

outro lado, um Estado totalmente descentralizado^^ . Um Estado totalmente centralizado não seria possível frente à elevada gama de funções que marcam o Estado moderno, sendo necessário, mesmo nos Estados autocráticos, que existam agentes para a execução das tarefas ordenadas pelo detentor do poder político. O tipo totalmente descentralizado de Estado também seria improvável, vez que a inexistência de uma entidade central, com competências definidas na Constituição, negaria a própria noção de Estado^® .

A descentralização pode se apresentar como política ou administrativa. Um Estado é politicamente descentralizado quando há, em sua estrutura orgânica, entes com autonomia política, o que faz esta descentralização se apresentar como "o regime no qual, dentro de um único sistema jurídico global, as capacidades políticas são distribuídas entre diferentes pessoas jurídicas"^^ . Traz em si a descentralização política a idéia de autonomia para a instituição de normas gerais, dentro de uma competência pré-determinada. Na descentralização administrativa o que se verifica é a atribuição de competências administrativas a novos centros componentes do Estado, sem capacidade política.

²⁵ J.H. Meireles TEIXEIRA questiona porque não encontramos, na história, exemplo de Estado totalmente centralizado, e responde elencando duas espécies de fatores que determinam tal realidade: a) causas naturais, como diferenciação geográfica e climática ou dificuldades de comunicação; b) causas sociais e políticas, como a ausência de conhecimento dos problemas e necessidades locais por parte das autoridades distantes e estranhas, fatores econômicos religiosos, raciais e culturais em geral, dinastias, tradições, existência de idéias separatistas, restos de organizações feudais, entre outras causas, *ob. cit.*;

²⁶ "Temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas da administração. Temos, ao contrário, descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades" Fábio ROVERSI-MÔNACO In: Norberto BOBBIO, Nicolas MATTEUCI, Gianfranco PASQUINO (orgs.). *Dicionário de Política*, p. 330;

²⁷ Michel TEMER, *ob.cit.*, p. 52;

ou seja, capacidade para estabelecer normas gerais, limitando-se a descentralização a um fenômeno de derivação de poderes administrativos, com a instituição de órgãos com autonomia funcional para a execução de determinadas funções.

Fala-se, ainda, em desconcentração, como fenômeno diferenciado da descentralização. Seria a desconcentração, na lição dos administrativistas, "o fenômeno de distribuição *interna* de plexos de competências, agrupadas em unidades individualizadas"²⁸, estando, assim, reservado o conceito de descentralização à situação na qual as atividades estatais são executadas por outras pessoas, físicas ou jurídicas, instituídas pelo próprio Estado, ou particulares em colaboração²⁹. A desconcentração, assim, é técnica de natureza gerencial na qual há entrega a órgãos do Estado, dependentes do Poder Central, de determinados poderes decisórios, podendo-se concluir que "a desconcentração liga-se à hierarquia"³⁰.

A descentralização, ainda, pode se apresentar como territorial ou funcional³¹. A descentralização territorial, ou geográfica, ocorre quando é atribuída capacidade própria a ente geograficamente delimitado. Na descentralização funcional, técnica ou de serviço, como o

²⁸ Celso Antônio Bandeira de MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, p.

70;

²⁹ "Descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos. A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originariamente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela outra ou aquelas outras às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição das competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia. Pela descentralização rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada. Assim, a segunda não é 'subordinada' à primeira." Celso Antônio Bandeira de MELLO, *ob. cit.*, p. 71;

³⁰ Maria Sylvia Zanella Di PIETRO, *Direito Administrativo*, p. 296;

³¹ *Idem*;

próprio nome diz, há uma atribuição de determinados serviços a ente criado pelo Estado.

A técnica de descentralização política mais utilizada na organização do Estado é a que distribui territorialmente o poder, definindo órgãos e lhes atribuindo competências específicas.

A forma como se organiza a produção das normas jurídicas, gerais (leis, regulamentos administrativos, etc.) ou individuais (atos administrativos), é um importante critério de avaliação do grau de descentralização de um Estado. Diz-se descentralizado um Estado no qual têm vigência normas com semelhantes esferas materiais de validade^{^^}, porém, com esferas territoriais de validade distintas. Divide-se o Estado em diversos domínios parciais, onde têm validade normas jurídicas provenientes de um órgão central, produzidas direcionadamente às distintas parcelas do território, ou normas jurídicas produzidas por órgãos descentralizados.

2.b. Constituição Rígida

No Estado Federal, a descentralização política que lhe caracteriza deve estar insculpida em uma Constituição rígida. Nos casos de Constituição flexível, poder-se-ia extinguir ou amesquinhar a organização federal através de simples ato de vontade dos órgãos da entidade

³² "Exatamente como existem normas válidas apenas para um território determinado e para um tempo determinado, existem normas válidas para determinados indivíduos, como católicos ou suíços, por exemplo. A conduta humana que forma o conteúdo das normas e que ocorre no tempo e no espaço consiste em um elemento pessoal e um material: o indivíduo que, em algum lugar e em certo tempo faz ou evita fazer algo e a coisa, o ato, que ele faz ou evita fazer. Por conseguinte as normas têm de regular a conduta humana em todos esses aspectos." Hans KELSEN, *ob. cit.*, p. 46;

central, já que não se exige, neste tipo de Documento Constitucional, um critério de mudança mais complexo do que o que caracteriza a feitura dos atos normativos da União.

Óbvio que não se leva esta regra ao extremo, exigindo-se um texto imutável, pois o Estado pode ser alterado em alguns aspectos, através de meios de mudança constitucional peculiares a cada Entidade Estatal específica, seja através de revisões ou de emendas, o que é inevitável, já que a Constituição pode vir a necessitar de uma adaptação que a torne mais consentânea com a realidade na qual incide. O que deve existir como garantia é um método mais rígido de mudança, com um quórum mais elevado, devendo, ainda, haver exigências especiais que vedem as matérias que possam atingir de alguma forma o princípio federativo³³.

O fato de que o estatuto do Estado Federal é uma Constituição rígida exige que se estabeleça um sistema de controle da constitucionalidade, que é inerente à idéia de superioridade da Constituição. Este controle pode ser exercido tanto por um órgão de natureza política, especialmente designado para tal objetivo ou pelos próprios órgãos legislativos, ou, diversamente, ser atribuído ao Poder Judiciário. Não há incompatibilidade entre qualquer das duas formas de controle e a existência do Estado Federal, porém, consideramos importante a observação de J. H. Meireles Teixeira, para quem "o Poder Judiciário oferece, destarte, maiores garantias de imparcialidade, equilíbrio, ponderação e

³³ "não basta, por outro lado, a rigidez. É preciso que esta atinja grau tão elevado - no que pertine à Federação - capaz de impedir o legislador ordinário de empreender a sua extinção. Ou, até mesmo, de impedir a possibilidade de alternar a repartição espacial de competências que possa abalar a estrutura federativa tal como foi positivada pelo constituinte." "Em outras palavras: a rigidez será de tal ordem que tornará a Constituição imutável nessa matéria. A Federação será intocável". Michel TEMER, *ob. cit.*, p. 57;

sabedoria, como intérprete máximo da Constituição, muito embora como também já vimos, o espírito conservador de muitos juizes nem sempre permita um ajustamento perfeito da Constituição às necessidades e aos novos problemas criados pela evolução social - inconveniente tanto mais sensível naqueles países onde se adotam processo mui difícil de reforma constitucional"^^ .

É da vontade do Poder Constituinte, portanto, que nasce a organização federal, não restando aos poderes constituídos espaço para a sua extinção, seja por vontade dos órgãos do Poder Central, seja por vontade dos Entes que compõem a Federação. Constitui-se em "Cláusula Pétrea". Não há, na Federação, o direito à secessão. A regra no Estado Federal, diversamente da Confederação de Estados, é a previsão de um Estado perpétuo, sem meios disponíveis aos Estados que o compõem de se separarem. Não há nem o "direito de nulificação", nem o de retirada.

2.c. Autonomia politica

Rapidamente, devemos definir a autonomia advinda da existência do Estado constitucionalmente descentralizado. No estudo das formas de Estado, o tipo da autonomia é que vai determinar a classificação adequada à específica entidade estatal.

É necessário, para este intento, uma primeira contraposição conceitual: a diferenciação entre soberania e autonomia. Soberania^^ diz respeito à forma como o Estado se

³⁴ *ob. cit.*, p.641;

³⁵ "Concebida em termos puramente políticos, a soberania expressava a plena eficácia do poder, sendo conceituada como o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar competências" (...) "Uma concepção puramente jurídica leva ao conceito de soberania como o poder de decidir

apresenta na ordem internacional como entidade suprema, sem limitar-se por nenhum Ordenamento Jurídico que lhe seja superior, apenas se submetendo a regras formuladas por meios inerentes ao Direito Internacional e que este aceite[®]. Já a autonomia diz respeito aos entes ou órgãos que compõem o Estado, é, de acordo com Raul Machado Horta, "a revelação de capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos"^{^^}.

Na ordem internacional, não diferencia-se o regime de tratamento do Estado Federal e do Estado Unitário, pois os dois são portadores de soberania, independentemente de terem uma formação complexa e outorgarem ou não autonomia interna a determinados órgãos. É interna, portanto, a importância da autonomia dos entes que compõem o Estado.

As entidades descentralizadas que formam o Estado possuem autonomia, que pode ser concebida como autonomia administrativa ou política, correspondendo à classificação já verificada entre os tipos de descentralização. A autonomia administrativa resulta da delegação de competências de um órgão, detentor de determinadas atribuições, para outro, que passa a executar atividades que caberiam ao órgão central, bem como a produzir normas individuais (atos administrativos). Por seu turno, a autonomia política traduz-se na capacidade de se auto-organizarem os entes componentes do Estado. A auto-organização é a capacidade de, por um Poder Constituinte

em última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do Direito" (todos os grifos do original) Dalmo de Abreu DALLARI, ojb. cit., p. 68;

³⁶ Refiro-me, aqui, a limitações de natureza jurídica, pois, como é sabido, são comuns as ingerências econômicas, culturais ou políticas de países soberanos sobre países igualmente soberanos. Não nos interessa, nos limites deste trabalho, as discussões mais aprofundadas sobre o conceito de soberania, que nos conduziriam a polêmicas desnecessárias;

³⁷ *Apud* José Alfredo de Oliveira BARACHO, *ob. cit.*, p. 49;

próprio, a entidade decidir sobre a sua própria organização política.

No Estado Federal os Estados-membros têm autonomia política e administrativa. A organização dos Estados-membros, como órgão estatal, decorre de suas próprias Constituições, que compõem o sistema constitucional, se adaptando aos limites principiologicos da Federação como um todo, definidos na Carta Magna.

Apresenta-se como essencial para a existência da autonomia dos entes que compõem o Estado Federal o estabelecimento de lam sistema constitucional de repartição de competências. Para José Afonso da Silva, competência, "é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões"³⁸ .

A regra adotada nas federações tem sido a da predominância do interesse, ficando aos Estados-membros as matérias concernentes aos interesses regionais, enquanto à União são destinadas as matérias de interesse geral. Com a complexidade da atividade estatal que hoje conhecemos, cada vez é mais difícil a distinção de tais interesses, pois, em diversos momentos, interesses aparentemente gerais têm, concretamente, conseqüências restritas a \ama coletividade específica, quando, por outro lado, há assuntos que se apresentam como locais, mas dizem respeito, na verdade, a toda a Federação.

As competências podem ser de natureza material, quando se referem à ação governamental, ou

³⁸ José Afonso da SILVA, *ob. cit.*, p.413;

legislativa, quando autorizam a elaboração de normas abstratas, gerais.

São adotados critérios distintos de repartição de competências nas diversas formas de Estado Federal conhecidas, podendo-se, basicamente, proceder de duas maneiras, a saber: a) Prever os poderes da União, deixando os poderes remanescentes aos Entes Federais, sistema adotado pela maioria dos Estado Federais; b) Enumerar os poderes dos Estados Federados, deixando à União a competência remanescente, adotado, por exemplo, pelo Canadá³⁹. José Afonso da Silva distingue três espécies de técnicas de repartição de competências, acrescentando, além das que citamos, a que enumera exaustivamente as competências das entidades federativas, mas, achamos mais didática a classificação que reconhece apenas dois métodos, como o faz Meireles Teixeira, pois, mesmo que sejam enumeradas as matérias que cabem a cada entidade, sempre há previsão de uma delas que ficará com a competência remanescente

2.d. Participação dos Entes Federados nas deliberações da União

Apesar de os entes componentes do Estado não atuarem na ordem internacional, na Federação devem haver meios de participação das entidades que a formam nas suas deliberações⁴⁰. Há, como já foi frisado, diferença entre as

³⁹ J.H. Meireles TEIXEIRA, *ob. cit.*, p.632.;

⁴⁰ "Dai a observação de Le Fur, de que no Estado Federal os Estados-membros desempenham um papel análogo ao dos cidadãos numa democracia, aparecendo como verdadeiros membros e cidadãos, se assim se pode dizer, do Estado Federal. É que, como acentua Carré de Malberg, a vontade federal tem por fatores, aqui, não somente os órgãos centrais que realizam a unidade nacional, mas também os Estados particulares, sem cujo concurso o Estado Federal não pode querer, por exemplo, no que concerne a assunto tão primordial como as alterações da Constituição" J.H. Meireles TEIXEIRA, *ob. cit.*, p. 640;

normas jurídicas provenientes do Estado Federal e dos entes federados, aplicando-se, também, as normas provenientes da União ao povo que compõe o Estado-membro. Assim, negaria a noção de unidade essencial à caracterização da Federação como um Estado a ausência de um meio institucionalizado de participação dos entes componentes da federação na feitura da legislação aplicável a todo o território do País e nas declarações da União na ordem internacional. Le fur chega a apontar a participação dos entes federados na formação da vontade da União como traço distintivo do Estado Federal'^^ .

A participação pode se dar através da revisão constitucional, que pode depender da iniciativa das Unidades Federais ou do referendo delas, ou, ainda, pela previsão de um órgão no legislativo federal destinado a garantir essa participação na elaboração das normas aplicáveis a todo o território nacional e nos processos de reforma do texto constitucional^^ .

O meio mais comum de institucionalizar a participação dos entes federados na vontade do Estado Federal é a existência de uma Casa no parlamento da Federação formada por representantes dos Estados-membros (Senado Federal). O

⁴¹ "O Estado Federal é um Estado que reúne o duplo caráter de Estado e de federação de coletividades públicas de certa natureza; estas últimas participam simultaneamente da natureza de província autônoma e da de cidadão de uma república; distinguem-se das outras coletividades não-soberanas, porque são chamadas a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando assim na substância mesma da soberania federal" *Apud* Pinto FERREIFIA, Curso de Direito Constitucional, p. 263

⁴² "De acordo com a natureza da participação do Estado membro, podemos destacar: a) Participação direta - ocorre no processo de revisão da Constituição federal. No modelo dos Estados Unidos, a iniciativa da revisão Constitucional pertence a cada Estado membro e toda emenda à Constituição federal, para ser definitiva, deve ter aprovação de três quartos dos Estados membros. Na Suíça e Austrália, a participação direta é mais aceita, b) Participação indireta - nessa hipótese, o Estado membro participa na confecção de leis ordinárias por intermédio de uma Casa Parlamentar especial, procedimento que ocorre através do bicameralismo." José Alfredo de Oliveira BARACHO, *ob. cit.*, p. 51;

Poder Legislativo da União apresenta-se, assim, de forma bicameral, combinando este órgão próprio da organização federal com o órgão dos representantes do povo, formado por membros eleitos proporcionalmente ao número de habitantes ou de eleitores das unidades federadas. Mas não é o bicameralismo requisito essencial à caracterização de um Estado como federal, pois tanto há parlamentos de Estados Unitários formados por duas câmaras, como pode haver câmara única em Parlamento de Estado Federal.

3. Estado Federal e Democracia

É comum associar-se o conceito de Estado Federal ao conceito de democracia, especialmente por ser outorgada nesta forma de Estado autonomia às coletividades que o compõem.

Decorre a referida associação entre Federalismo e Democracia de uma difundida visão segundo a qual "a centralização é autoritária e governativa, e a descentralização é uma força liberal e constitucional"⁴³. Esta concepção foi construída com a crítica moderna, de cunho liberal, ao absolutismo anterior à Revolução Francesa, bem como se mostrou aceita no processo de independência dos Estados Unidos da América.

A crença de que a distribuição de poder operada com a adoção de uma organização federal traz, por si só, defesas contra o absolutismo é forte entre os estudiosos do tema. J. H. Meireles Teixeira ensinava que "quanto mais dividido o poder, quanto mais se reconhecer aos entes locais o direito de autogoverno, tanto menores os perigos de abuso

⁴³ Ver os comentários a respeito de Fábio ROVERSI-MONACO, *ob. cit.*, p. 332;

desse mesmo poder, mais protegida se encontrará a liberdade"^^ , entendendo, no mesmo diapasão, que não se compreenderia iim regime democrático em que os interesses locais, específicos de uma comunidade, fossem entregues à decisão de uma autoridade distante, por exigência própria do Princípio Democrático.

Em Kelsen é que encontramos uma associação entre descentralização e democracia mais limitada. O conceito de descentralização é visto pelo referido autor sob dois sentidos: o dinâmico e o estático. No sentido estático, a descentralização decorre da existência de um ordenamento jurídico constituído de normas com esferas territoriais de validade distintas: "algumas das normas serão válidas para o território inteiro - do contrário, este não seria o território de uma única ordem - enquanto outras serão válidas apenas para diferentes partes dele"'^^ . No sentido dinâmico, a descentralização ocorre quando diferentes órgãos são responsáveis pela produção das normas jurídicas.

Conclui, assim, Kelsen que só quando um Estado se apresenta descentralizado em um sentido dinâmico poder-se-á falar em democracia. A simples descentralização em um sentido estático nada garante: "A autocracia e a democracia são possíveis com ou sem a subdivisão do poder"^^® .

O Estado Federal, como se pode notar de sua feição já por nós apresentada, seria, dentro dessa tipologia, um Estado descentralizado nos sentidos estático e dinâmico, haja vista existirem nele distintas esferas territoriais de validade de normas jurídicas, bem como órgãos distintos de elaboração das mesmas normas.

⁴⁴ *ob. cit.*, p. 607;

⁴⁵ Hans KELSEN, *ob. cit.*, p. 298;

⁴⁶ *Idem*, p. 304;

Ao nosso ver, a relação entre Democracia e Forma Federal deve ser verificável na realidade e não é uma decorrência necessária do conceito de Federalismo. A descentralização do poder, como acima exposto, nada garante. Entendemos que, mesmo havendo os elementos formais apresentando o Estado como Federal, com a descentralização que Kelsen chamou de dinâmica, pode ser caracterizada a entidade política como não democrática. Pois outros elementos essenciais à conceituação de democracia podem estar ausentes, sem que isto retire do Estado sua condição de Federação.

4. Estado Federal, Confederação de Estados, Estado Unitário e Estado Regional

O Estado Federal na experiência concreta apresenta-se como um meio termo, com características próprias, entre a Confederação de Estados e o Estado Unitário, se diferenciando ainda do que tem-se convencionado chamar de Estado Regional.

A Confederação é sujeito de Direito Internacional resultado da união de Estados através de um tratado, onde todos os componentes preservam as suas soberanias nacionais. As normas jurídicas provenientes da entidade resultante do acordo entre os Estados soberanos não se aplicam diretamente sobre o povo desses Estados. As normas assim produzidas são direcionadas às entidades políticas formadoras da união e só atingem o povo com a mediação do Estado soberano do qual o povo faz parte. Subsiste, na Confederação, o direito de secessão dos países que a formam.

O Estado Unitário tem, em regra, uma organização centralizada. A centralização política já caracteriza, por si só, um Estado como unitário, mas a descentralização não basta para definir uma outra forma de Estado. Ocorre que alguns Estados unitários têm formas de descentralização que os aproximam, na aparência, do Estado Federal. Geralmente esta descentralização operada no Estado Unitário é de natureza administrativa, mas há, também, Estados que se compõem de órgãos politicamente descentralizados, porém, não se descaracterizam como unitários. A descentralização política pode ser operada, sem descaracterizar um Estado como organização unitária, através de ato do legislativo da União ou, ainda, por obra do Poder Constituinte⁴⁷. A autonomia política que aqui se permite aos entes descentralizados é, de alguma forma, "tutelada" pela entidade central, como ocorre na Itália.

Há, ainda, segundo diversos autores, uma forma híbrida, diferenciada do Estado Federal e do Estado Unitário, que admite a autonomia regional, dentro de determinados limites. Os estudiosos do tema o designam Estado Regional⁴⁸, apontando, assim, uma forma de superação da antinomia Estado Unitário - Estado Federal. Apesar de ser um Estado constitucionalmente descentralizado, não chega a se confundir com o Estado Federal, pois os entes

⁴⁷ "Existindo centro único dotado de capacidade legislativa, pode ele, por meio de lei, conferir a várias circunscrições territoriais determinadas competências, atribuindo-lhes, também, capacidade legislativa. Quem delega competências pode fazer cessar a delegação. Basta a superveniência de legislação revogadora. Tudo depende da vontade do órgão central. De outra forma, ainda, podem estar divididas as competências: a Constituição as reparte entre um órgão central e vários regionais. A repartição competencial não demanda o desejo do órgão legislativo central; ao contrário, este nada pode fazer para retirar os negócios entregues a corpos regionais, porque a divisão é realizada pelo constituinte. (...) . Costuma-se dizer, no particular, que se está diante de Estado Unitário fortemente descentralizado." Michel TEMER, *ob. cit.*, p. 52;

⁴⁸ Cf. Paulo Lopo SARAIVA, *Federalismo Regional*, p.33;

descentralizados que compõem a sua estrutura não têm Poder Constituinte próprio, estando sempre os atos das entidades das "regiões autônomas" sujeitas, de alguma maneira, à aprovação ou desaprovação pelo Poder Central.

Entre o Estado Federal e as formas mais descentralizadas do Estado Unitário existe, pois, uma diferenciação qualitativa e não quantitativa. Dois Estados, um com organização federal e outro organizado de forma unitária, podem experimentar na prática regimes assemelhados, com um grau idêntico de descentralização, mas, na disciplina constitucional destas duas entidades políticas, haverá institutos que marcarão de forma clara a diferença entre elas, não se verificando no Estado de tipo unitário uma completa autonomia política de seus entes descentralizados, que sempre convivem com alguma forma de "tutela", como anteriormente já frisamos.

Capítulo II

A Constituição de 1891

1. O Governo Provisório e a Constituinte; 2. O Texto Constitucional;
3. A Revisão Constitucional.

1. O Governo Provisório e a Constituinte

A proclamação da República é um importante marco na história das instituições políticas do nosso país. As novas instituições substituíram o regime parlamentarista monárquico já consolidado, transformando profundamente a estrutura do Estado⁴⁹.

A República, no plano conceitual, não se limita a expressar um modo de organização do governo; constitui-se em verdadeiro princípio diretor do ordenamento jurídico, pois prende-se em sua origem a um conjunto de virtudes a serem exigidas dos governantes. Na República, a administração do Estado se faz baseada em um compromisso formal entre os governantes e o povo, fundamento do poder. Há, necessariamente, a existência de poderes independentes e harmônicos a desempenhar as três funções estatais. Exige-se, pois, a prestação de contas do governante que atua dentro da legalidade.

⁴⁹ "Federalismo, presidencialismo e ampliação do regime representativo são as três grandes coordenadas legais da Primeira República" Maria do Carmo Campeio de SOUZA In: Carlos Guilherme MOTA (org.). *Brasil em perspectiva*, p. 162;

Em nossa experiência concreta, a República foi resultado de um golpe, passando os militares, no início do novo regime, a comandar o Estado. Através de um decreto presidencial, o Decreto n° 1, editado no mesmo dia do movimento que derrubou o império, foi estabelecida uma normatividade temporária, que foi completada, aos poucos, por outros decretos do Governo Provisório⁵⁰. O Decreto n° 1 foi redigido por Rui Barbosa. Seguiu-se à proclamação da República um período de regime de exceção, no qual o governo era exercido em virtude não de uma Constituição, mas da força, com uma norma do próprio governo a delinear a forma do exercício provisório do poder. Ao mesmo tempo desenvolviam-se os trabalhos de elaboração do arcabouço constitucional da nova ordem.

A Constituição Republicana de 1891 surgiu sob forte influência do constitucionalismo norte-americano, que, já no império, era referência inafastável nos debates políticos aqui desenvolvidos. Merecem destaque, ainda, como documentos que influenciaram bastante a formação do texto de nossa primeira Constituição republicana a Constituição da Suíça e a Constituição da Argentina⁵¹. Por outro lado, a nossa primeira Constituição republicana influenciou a Constituição portuguesa de 1911⁵².

⁵⁰ "Assumindo a titularidade constituinte durante o auge da crise que determinou a mudança do regime, o Governo Provisório baixou em 15 de novembro de 1889 o famoso Decreto n° 1, parte de um conjunto de atos sucessivos, cuja combinação produziu uma Constituição de bolso, emergencial, para reger o País, evitar o caos e decretar as bases fundamentais da organização política imediatamente estabelecida" Paulo BONAVIDES, Paes de ANDRADE, História Constitucional do Brasil, P. 210/

⁵¹ Sobre as influências, diz Amaro CAVALCANTI, que a Constituição era "o texto da Constituição norte-americana completado com algumas disposições das Constituições suíça e argentina" Apud José Afonso da SILVA, *ob. cit.*, p. 71. Adhemar Ferreira MACIEL chama as Constituições norte-americana, argentina e suíça de "Constituições Paradigmas" *Nossa Primeira Constituição Republicana à Luz do Direito Comparado*;

⁵² O professor J.J. Gomes CANOTILHO se refere a esta influência em diversas passagens da sua obra *Direito Constitucional* (especificamente: pp. 320 e 974, da 6ª edição);

O Governo Provisório nomeou, através do Decreto nº 29, em 03 de dezembro de 1889⁵³, uma comissão, composta por cinco membros, para a redação do projeto que seria apresentado à Assembléia Constituinte para a discussão e feitura da nova Constituição. Saldanha Marinho, que seria o seu Presidente, Rangel Pestana, Antônio Luiz dos Santos Werneck, Américo Brasiliense de Almeida Mello e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro foram os escolhidos, todos antigos republicanos, sendo que os dois primeiros haviam assinado o Manifesto Republicano de 1870, importante documento em defesa da República⁵⁴.

A Comissão deliberou, para a organização dos trabalhos, que cada membro seu apresentaria um projeto, o que realmente ocorreu, à exceção de Santos Werneck e Rangel Pestana, que resolveram apresentar um trabalho conjunto, e de Saldanha Marinho, que, na condição de Presidente da Comissão, não apresentou proposta. Concluídos os projetos, foi, então, unificado o trabalho da Comissão, que apresentou o projeto definitivo ao Governo Provisório em 30 de maio de 1890. Antes de apreciado pela Assembléia Constituinte, foi ainda o projeto revisado e retocado por Rui Barbosa⁵⁵.

A Constituinte, na verdade, tinha natureza Congressual, pois foi convocada para o trabalho de feitura da Carta Magna, mas, também, para o exercício posterior do Poder Legislativo. Nos trabalhos da Constituinte, uma Comissão de 21 membros, formada por um representante de cada Estado da

⁵³ A data foi escolhida em homenagem ao aniversário do Manifesto Republicano de 1870 e do lançamento do jornal "A República";

⁵⁴ Otaviano NOGUEIRA, in: Paulo BONAVIDES (org.). História Constitucional do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 01;

⁵⁵ Idem, p. 03;

Federação[®], realizou a apreciação do Projeto oferecido pelo Governo Provisório, para posterior deliberação do plenário. O texto que foi aprovado pelos constituintes pouco inovou em relação ao projeto que havia servido de base às discussões^{^^}.

2. O Texto Constitucional

Trouxe o Documento Constitucional Republicano marcantes modificações na estrutura política do País. O nome do novo Estado passou, sob influência norte-americana, a Estados Unidos do Brasil, denominação que não parece adequada a uma Federação nascida não da união de Estados anteriormente independentes, mas da desagregação de um Estado unitário[®]. Adotou a nova Carta Política a forma republicana de governo.

⁵⁶ A Comissão era composta pelos seguintes Constituintes: Francisco Machado (Amazonas), Lauro Sodré (Pará), Casimiro Júnior (Maranhão), Teodoro Pacheco (Piauí), Joaquim de Oliveira Catunda (Ceará), Amaro Cavalcanti (Rio Grande do Norte), João Neiva (Paraíba), José Higyano (Pernambuco), Sabino Besouro (Alagoas), Oliveira Valadão (Sergipe), Virgílio Damásio (Bahia), Gil Goulart (Espírito Santo), Bernardino de Campos (São Paulo), João Batista Lapér (Rio de Janeiro), Ubaldino do Amaral (Paraná), Lauro Müller (Santa Catarina), Júlio de Castilhos (Rio Grande do Sul), João Pinheiro (Minas Gerais), Lopes Trovão (Capital Federal), Leopoldo de Bulhões (Goiás) e Aquilino do Amaral (Mato Grosso);

⁵⁷ "As alterações sofridas pelo projeto do governo provisório na Assembléia Constituinte foram relativamente irrelevantes, e, seguramente, em escasso número. Pedro Calmon observa que, comparados os dois textos, verifica-se que 74 artigos do projeto 'se incluem intatos, ou apenas ligeiramente alterados', nos 90 artigos da Constituição aprovada" Afonso Arinos de Melo FRANCO, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro, Vol. II, Formação Constitucional do Brasil*, p.130;

⁵⁸ "Optou-se por 'Estados Unidos do Brasil'. Como se percebe, o constituinte brasileiro preferiu a denominação norte-americana, que foi apropriada para eles, não para nós. Antes mesmo dos Artigos da Confederação, que falavam enfaticamente que a denominação da Confederação seria 'The United States of America' (art. I), o próprio tratado de paz com a Grã-Bretanha (1872) aludiu ao 'dito Estados Unidos'. Diferente foi nossa situação. A Federação brasileira se fez por decreto. Não se teve preocupação com nossa realidade histórica. Diferentemente dos Estados Unidos da América, o Brasil era um Estado unitário. Nossa entidades intraestatais tinham o nome de 'Províncias'. Províncias deveriam continuar sendo. Na Suíça se deu exatamente o contrário: ficou-se preso demais à História, sacrificando-se à realidade jurídica. Embora a Suíça seja tecnicamente um 'Estado Federal', desde 1848 seu nome é 'Confederação Suíça'" Adhemar Ferreira MACIEL, *ob. cit.*, p. 196;;

o sistema de governo presidencialista e a forma federativa de Estado.

A República brasileira, seguindo os modelos das Constituições já citadas, contava com o Princípio da Tripartição dos Poderes, ditos independentes e harmônicos entre si, que chamou órgãos da soberania nacional. Abandonava-sé, desta forma, a organização quadripartita inspirada na obra de Benjamim Constant adotada no período do Império, na qual, além das funções executiva, legislativa e judiciária, havia o Poder Moderador. O texto da Constituição brasileira trazia a definição do Legislativo em primeiro lugar, conforme técnica já verificada na Constituição francesa de 1791⁵⁹ .

Na nova organização, o Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, organizado de forma bicameral, composto de Câmara dos Deputados e Senado. A Câmara dos Deputados era formada por representantes do povo, eleitos para mandatos de três anos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante sufrágio direto, garantida a representação da minoria (art. 28) . Havia um critério para que não excedesse o número de Deputados de um por setenta mil habitantes, não podendo haver menos de quatro por Estado. O Senado era o verdadeiro órgão federal, pois era composto de representantes dos Estados, que elegiam três membros cada um, além de três Senadores pelo Distrito Federal, eleitos todos pelo sufrágio direto, para mandatos de nove anos.

Com a República foi adotado o sistema de governo presidencialista. Foi substituído o sistema parlamentarista que, apesar de bastante criticado por

⁵⁹ *Idem*, p. 197;

demasiadamente concentrador de poderes nas mãos do imperador, já se praticava desde, pelo menos, 1847⁶⁰. Na Assembléia Constituinte, apesar de uma visão bastante divulgada que incompatibilizava República e Parlamentarismo, havia ainda quem defendesse o regime parlamentar. Rosa e Silva e Nilo Peçanha são dois dos defensores da adoção do sistema parlamentar que depois tiveram posição de destaque na história republicana e presidencialista do País⁶¹.

Na Constituição, confirmando os decretos do Governo Provisório, o Poder Executivo passou a ser exercido pelo Presidente da República, eleito por sufrágio direto para um mandato de quatro anos, vedada a reeleição. Poderiam candidatar-se brasileiros natos, em pleno gozo dos direitos políticos e maiores de trinta e cinco anos. A Constituição estabeleceu a responsabilidade do Presidente, passível de sofrer processo de "impeachment", perante o Senado, após a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados.

Apesar da unidade de jurisdição, que afastou a idéia do Contencioso Administrativo, de origem francesa, adotou a nova Constituição, ao cuidar da organização do Poder Judiciário, uma estrutura dualista, estabelecendo a Justiça da União e as Justiças dos Estados. A Justiça da União era formada pelo Supremo Tribunal Federal, sucessor do Supremo Tribunal de Justiça que existia no Império, além de tribunais e juizes federais. Quanto às Justiças Estaduais só cuidou a Constituição da República ao dizer, em seu artigo 62, que estas não poderiam intervir em questões submetidas aos Tribunais Federais, nem estes nas matérias deixadas aos cuidados daquelas.

⁶⁰ Clovis de Souto GOULART, *Formas e Sistemas de Governo*, p. 158;

⁶¹ Afonso Arinos de Melo FRANCO, *ob. cit*, p. 135;

Instituiu-se, através da Constituição, o primeiro sistema de controle da constitucionalidade das leis em nosso país, já que a Constituição do Império não cuidou do tema. Optou-se, ainda sob a influência da Constituição norte-americana, pelo controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, em sua forma difusa, atribuindo-se a todos os juizes e tribunais⁶² o poder de afastar a incidência de regra reputada inconstitucional, concretizando-se o controle como incidente dentro de um processo.

Quanto à forma de Estado, conforme já bastante frisado, adotou a nova Lei Básica a forma federativa. Tratava-se de reivindicação já defendida durante o Império, que contava com ampla simpatia entre liberais e republicanos⁶³. O Texto aprovado foi resultado de um amplo debate na Constituinte entre defensores das prerrogativas dos Estados e defensores de uma União forte. Apesar da convergência no sentido de que a forma de Estado deveria ser Federal, dividiam-se os constituintes quanto à dimensão dos poderes da União e dos Estados, de um lado ficando os chamados unionistas, como Rui Barbosa, Ubaldino do Amaral, José Higino, J. J. Seabra, Justiniano de Serpa e Amaro Cavalcanti, enquanto de outro lado estavam os chamados

⁶² O Art. 59, que definia a competência do Supremo Tribunal Federal dizia, em seu parágrafo primeiro, alíneas "a" e "b", a ele competir recurso das sentenças das justiças dos Estados em última instância quando se questionar sobre a validade ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do tribunal do Estado for contra ela e quando contestar a validade de leis ou de atos dos governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas. O art. 60, "a", disse competir aos Juizes e Tribunais Federais processar e julgar as causas em que alguma das partes fundar a ação, ou a defesa, em disposição da Constituição Federal;

⁶³ "Um dos pontos de maior convergência das duas correntes era a disposição inarredável de introduzir o modelo federativo no País. Durante os cinco anos que antecederam o fim do império dois projetos de monarquia federativa foram oferecidos à Câmara, por Joaquim Nabuco; um em 1885, o outro em 1888." Paulo BONAVIDES, Paes de ANDRADE, *ob. cit.*, p. 208;

federalistas, como Julio de Castilhos, Borges de Medeiros, Lauro Müller, Eptácio Pessoa e Campos Sales⁶⁴. Na verdade, os chamados unionistas tinham uma concepção de federalismo mais moderado, mitigado, partindo estes de preocupações quanto à sobrevivência da União⁶⁵, entendimento que acabou prevalecendo na Constituinte.

As antigas províncias foram transformadas em Estados, estabelecendo a Constituição um sistema de repartição de competências. Elencadas as competências da União, aos Estados foi deixada a competência remanescente. A Constituição dirigiu um comando expresso aos Estados, que deveriam organizar-se de modo a garantir a autonomia municipal (art. 68).

Ainda no que se refere à Organização Federal, a Constituição de 1891 permitia, como forma de garantir o Princípio Federativo, a intervenção da União nos Estados. Dizia o texto constitucional que o Governo Federal não poderia intervir em negócios peculiares aos Estados, fazendo-se a ressalva nos seguintes casos: a) para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; b) para garantir a manutenção da forma republicana federativa; c) para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, quando solicitado pelos governos destes; d) para assegurar a execução de leis e sentenças federais.

No aspecto financeiro-tributário, a Constituição repartiu receitas e definiu as competências dos entes componentes do novo Estado, tema que foi um dos principais motivos da divisão na Assembléia Constituinte entre unionistas e federalistas acima apontada. Basicamente,

⁶⁴ Afonso Arinos de Melo FRANCO, *ob. cit.*, p. 131;

⁶⁵ Paulo BONAVIDES, Paes.de ANDRADE, *ob. cit.*, p. 226;

à União coube a competência para decretar imposto sobre as importações (art. 7°)®, devendo instituir impostos uniformes para todo o País (art. 7°, § 2°) e não podendo criar preferências e distinções entre portos (art. 8°), por exigências próprias da organização federativa adotada. Aos Estados, a Constituição reservou os impostos sobre exportações, imóveis, transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões (art. 9°), não podendo o Estado por onde se realiza a exportação fazer incidir o imposto sobre produto de outro Estado (art. 9°, §2°). Havia ainda a vedação à União e aos Estados de tributarem os bens e rendas uns dos outros (art. 10); criar impostos de trânsito sobre produtos de outros Estados ou importados ou sobre os veículos que os transportem; estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos e, por fim, prescrever leis retroativas (art. 11). Aos Estados e à União, fora a competência tributária expressamente definida, permitia o Documento Básico instituírem outros tributos, desde que não contrariassem dispositivo da própria Constituição.

Quanto à nacionalidade, operou a primeira Constituição republicana uma grande nacionalização, atingindo diretamente os imigrantes que haviam chegado no final do império e os que ainda viriam, pois definiu de forma ampla quem considerava cidadão brasileiro. Em seu artigo 69, a Constituição definia como brasileiros: a) os nascidos no Brasil, mesmo filhos de estrangeiros, desde que seus pais não estivessem aqui a serviço; b) filhos de pais brasileiros e ilegítimos de mães brasileiras, nascidos em País estrangeiro.

⁶⁶ "Art 7°. É da competência exclusiva da União decretar:

- 1° Impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
- 2° Direitos de entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;
- 3° Taxas de selo, salvo a restrição do art. 9°, § 1°, n° 1;
- 4° Taxas de correios e telégrafos federais."

se estabelecessem domicílio o Brasil; c) Os filhos de pais brasileiros que estivessem no estrangeiro a serviço; d) todos os estrangeiros que estavam no País à data da proclamação da República, desde que não declarassem, dentro de seis meses, a vontade de conservar a nacionalidade de origem; e) os estrangeiros com bens imóveis no Brasil, e que fossem casados com brasileiras ou tivessem filhos brasileiros, desde que residissem no País e não declarassem opção pela nacionalidade original; f) os estrangeiros por outro modo naturalizados. Atingiam, assim, os republicanos os grandes contingentes de imigrantes europeus já chegados ao País no final do império.

A Constituição continha, ainda, uma Declaração de Direitos, tendência de todo o constitucionalismo do período, vez que se concretizavam necessários anteparos aos abusos do exercício do poder estatal, protegendo-se, assim, os direitos e liberdades individuais. Havia já os enunciados do princípio da legalidade, segundo o qual ninguém pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, do princípio da igualdade, segundo o qual todos são iguais perante a lei, do princípio do juiz natural, segundo o qual só pode o indivíduo ser sentenciado por autoridade anteriormente definida por lei como competente, e do princípio da ampla defesa.

A principal regra, pois referente à garantia constitucional, era a que trouxe para o texto constitucional o instituto do *Habeas-Corpus*, a ser dado ao indivíduo que estivesse sofrendo ou na ameaça de sofrer violência, por ilegalidade ou abuso de poder (art. 72, § 22) . A redação genérica do dispositivo era interpretada, na prática, de forma ampla, sendo utilizado tanto para os fins hoje

reservados ao instituto, de proteger a liberdade individual, o direito de ir e vir, como para combater aquelas ilegalidades hoje atacáveis por meio do Mandado de Segurança, . Tal interpretação ficou conhecida como "Doutrina Brasileira do Habeas-Corpus"⁶⁷ .

Outras garantias eram ainda previstas no âmbito do Direito Penal e do Processo Penal. A prisão só era autorizada se em flagrante delito, por motivo de pronúncia ou, ainda, por ordem escrita de autoridade competente(art. 72, § 13), restando à lei a definição de quem podia decretá-la, não podendo permanecer o indivíduo preso sem culpa formada, salvo exceções legais, prevendo a Constituição o instituto da fiança (art. 72, § 14) . O Júri tinha a sua existência prevista no referido capítulo (art. 72, § 31).

A regra anteriormente referida que vedou o estabelecimento, a subvenção e o embaraçamento pelo Poder Público de cultos religiosos coadunava com o ideal de um Estado laico, sustentado pelos republicanos, principalmente pelos positivistas. Na Declaração de Direitos, a regra era praticamente repetida (art. 72, § 7º). Ainda neste sentido, estabeleceu a Constituição outras normas aptas a atingir esta finalidade : a) a República só reconhecia o casamento civil(art. 72, § 4º); b) os cemitérios teriam caráter secular, seriam administrados pelos Municípios, admitidos todos os rituais religiosos nos enterros, desde que não ofendessem a moral pública e as leis(art. 72, § 5º); c) o

⁶⁷ "A esta época, os litígios entre o particular e o Estado eram resolvidos pelos processos comuns. Por isso, havia a teoria que estendia o *habeas-corpus* a estes direitos e, também, a teoria da 'posse dos direitos pessoais', segundo a qual se concebiam os direitos do particular contra o Estado como passíveis de proteção possessória. (...) A teoria da posse foi derrotada nos tribunais e o alargamento da hipóteses de cabimento do *habeas-corpus*, eliminado pela reforma constitucional de 1926". Teresa Celina de Arruda Alvim PINTO, *Medida Cautelar, Mandado de Segurança e Ato Judicial*, p. 16;

ensino ministrado nos estabelecimentos públicos deveria ser leigo (art. 72, § 6º). À pretensão de se construir um Estado laico, estava associada a necessidade de se estabelecer liberdade de culto, o que era previsto na Constituição (art. 72, § 3º). Nesta seara, vedou, ainda, a Constituição a privação de direitos civis e políticos por motivo de crença religiosa, mas, também estabeleceu que o motivo religioso não isentaria ninguém do cumprimento de qualquer dever cívico.

Estavam, ainda, outras importantes regras e princípios garantidores dos direitos individuais contemplados, mesmo que não se refletissem em ações, já que negados na prática, como a inviolabilidade do domicílio (art. 72, § 11), a liberdade de imprensa (art. 72, § 12), o sigilo das correspondências (art. 72, § 18) e a liberdade para o exercício de profissões (art. 72, § 24).

A propriedade, em consonância com o espírito liberal que guiava os construtores da República, era protegida, permitindo-se a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, desde que prévia a indenização (art. 72, § 17). A propriedade intelectual tinha, também, proteção específica (art. 72, §§ 25, 26 e 27).

3. A Revisão Constitucional

Várias foram as iniciativas reformistas no decorrer da Primeira República, havendo reivindicações no sentido de compatibilizar a Constituição aos mais diversos interesses. A primeira manifestação a favor da reforma deu-se antes mesmo da promulgação da Constituição, em pronunciamento do Deputado Constituinte de Goiás Leopoldo Bulhões. Desde Silveira Martins até Alberto Torres, vários foram os teóricos

que abraçaram esta pretensão. O tema foi bastante importante na chamada "Campanha Civilista", na qual Rui Barbosa apresentava uma pauta de mudanças constitucionais que entendia necessárias.

A Constituição de 1891, porém, só veio a sofrer efetivamente uma reforma no ano de 1926. Os pontos modificados do texto da Constituição foram as partes referentes à intervenção federal nos Estados, às atribuições do Poder Legislativo, ao Processo Legislativo, à competência da Justiça Federal aos direitos individuais⁶⁸.

Quanto à intervenção, foram redefinidas as hipóteses que lhe davam ensejo, buscando o revisor uma maior centralização. A primeira das hipóteses de intervenção permitida, anteriormente por nós apontadas, passou a ser para assegurar a integridade nacional e o respeito aos princípios constitucionais⁶⁹. A terceira hipótese ganhou nova redação. A quarta hipótese passou a contar como causa para a intervenção a reorganização das finanças do Estado. Ficaram estabelecidas competências para tomar a iniciativa quanto à intervenção a qualquer dos poderes constituídos.

No que se refere às competências do Poder Legislativo, foram diversas as alterações. Dentre elas, a doutrina destaca a obrigatoriedade de só constar da lei orçamentária matéria de orçamento, o que viria para por fim às famosas "caudas orçamentárias". Outras importantes

⁶⁸ Afonso Arinos de Melo FRANCO, *ob. cit.*, p. 164;

⁶⁹ Eram seguintes os princípios a que se referia o texto: a forma republicana, o regime representativo, o governo presidencial, a independência e harmonia dos poderes, a temporariedade das funções e a responsabilidade dos funcionários, a autonomia dos Municípios, a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição, a não reeleição dos Presidentes e Governadores e, por fim, a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la. Cf. Paulo BONAVIDES, Paes de ANDRADE, *ob. cit.*, p. 239;

mudanças foram a proibição ao Congresso de conceder créditos ilimitados e a prorrogação do orçamento anterior se o novo não estivesse em vigor até 15 de janeiro. Estabeleceu, ainda, a definição da competência federal para legislar sobre as relações de trabalho e naturalização.

Em relação ao Processo Legislativo, a principal mudança foi o estabelecimento do veto parcial. Esta já era uma antiga reivindicação dos revisionistas.

No tocante à Justiça Federal, a reforma tratou mais especificamente da competência do Supremo Tribunal Federal, que passou a uniformizar a jurisprudência dos Estados em relação às leis federais, ficando proibido pela Constituição a concessão de *Habeas-Corpus* em matéria política (por exemplo, reconhecimento e posse de eleitos) ou a concessão do mesmo remédio constitucional na vigência de estado de sitio.

Por fim, houve modificação na declaração de direitos. Limitou-se, com a reforma, o direito do proprietário sobre as jazidas do subsolo. Restringiu-se, ainda, a entrada de estrangeiros no País, no momento em que já tinha o País recebido levadas numerosas de imigrantes. Fixou-se, pondo termo à discussão ampliativa que era feita pela doutrina constitucional, que o *Habeas-Corpus* só seria cabível para a proteção da liberdade de locomoção. A modificação do texto da Constituição para tornar restrito o cabimento do *Habeas-Corpus* rendeu ensejo, em um segundo momento, à criação do Mandado de Segurança, através de norma infra-constitucional, posteriormente elevada à categoria de norma constitucional em 1934.

Capitulo III

POLÍTICA, ECONOMIA E SOCIEDADE

1. Trajetória Política; 1.a. Os Governos Militares; 1.b. Os Governos Cívicos; 2. Economia e sociedade

1. Trajetória Política

O período que medeia a queda do regime monárquico e a chamada revolução de 30 foi bastante conturbado tanto do ponto de vista político como do ponto de vista social. Influenciados por idéias mal transportadas do continente europeu e, principalmente, da América do Norte, os "construtores" da República mudaram, além das instituições, alguns costumes políticos ocorrentes no império e na colônia e consolidaram outros.

A trajetória política do período pode ser considerada sob os mais diversos critérios de classificação. Adotamos, para estudá-la, uma divisão simples entre as fases militar e civil do governo central.

1.a. Os Governos Militares

Inicia-se a República sem a participação popular e com o domínio dos militares⁷⁰. Os dois primeiros presidentes do País tiveram origem nas forças armadas, sendo

⁷⁰ " O 15 de novembro foi uma parada reunindo militares e políticos, muitos dos quais adesistas de última hora" Francisco IGLÉSIAS, *Trajetoária Política do Brasil*, p. 197

OS seus governos uma demonstração da importância deste setor da sociedade no momento político de transformação.

Derrubada a monarquia, as províncias foram, como já foi dito, transformadas em Estados. A indicação dos dirigentes dos Estados foi um dos primeiros sinais de fraqueza do Governo Provisório, pois os nomes escolhidos não corresponderam, via de regra, às expectativas dos republicanos históricos.

O Governo Deodoro pode ser dividido em dois períodos: antes e depois da constitucionalização do regime. Os dois períodos foram marcados por turbulências, próprias da nova situação política que vivia o País.

Ao ser efetuada a mudança do regime várias foram as pressões que se dirigiram ao governo, contra ou a favor da adoção de uma Carta Constitucional que desse arcabouço legal ao Estado. As mais notáveis pressões eram no sentido da constitucionalização, capitaneadas pelo PRP e por grupos dirigentes mineiros, além de monarquistas que aderiam ao novo regime, mas exigiam a sua organização legal. Contribuía, ainda, como fator a pressionar pela legalização, a necessidade de melhorar a imagem internacional do nascente regime⁷¹. Os positivistas, porém, pressionavam no sentido contrário, pelo prolongamento da ditadura, pelo fim do regime parlamentar e pela nomeação de governadores para os Estados, em substituição as juntas governativas⁷².

⁷¹ "O novo regime fora recebido com desconfiança na Europa. Como dizia Rui Barbosa - Ministro da Fazenda do governo provisório -, era necessário dar forma constitucional ao País para garantir o reconhecimento da República e a obtenção de créditos no exterior" Boris FAUSTO, *História do Brasil*, p. 249;

⁷² Edgar CARONE, *A República Velha*, p. 31;

Apesar das fortes pressões, internas e externas, principalmente de positivistas e militares, contrariamente à constitucionalização, foi produzida a Carta Política. O Governo Provisório convocou uma Assembléia Constituinte e nomeou uma comissão para a elaboração do projeto que deveria ser analisado e votado pela Constituinte^^ .

A Constituinte elege, apesar da resistência do governo, Prudente de Moraes para presidi-la. A forma de condução dos trabalhos pelo presidente da Assembléia foi essencial para o sucesso desta, segundo apontam constitucionalistas e historiadores. A Constituição produzida já foi objeto de estudo no capítulo passado. Concluídos os trabalhos de elaboração da Constituição, a Assembléia, contrariando, mais uma vez, a vontade do governo, se auto instituiu em Congresso Ordinário, assumindo as funções legislativas do novo Estado, mas, por outro lado, sob pressão militar, elegeu para Presidente da República o Marechal Deodoro da Fonseca, que, a partir desse momento, governou constitucionalmente o País.

Há um espaço de tempo a separar a promulgação da nova Constituição , as eleições para as constituintes nos Estados e a escolha dos governadores, que é aproveitado pelo

" "pelo decreto de 22 de junho de 1890 convoca-se a futura Constituinte para o dia 15 de novembro e as eleições para 60 dias antes; esta lei é complementada pela de 23 de outubro, determinando que, depois de aprovada a Constituição, seriam eleitos o presidente e o vice-presidente da República, e o Congresso se transformaria em Congresso ordinário; de julho em diante, Deodoro aponta suas discordâncias ao anteprojeto da Constituição e Rui Barbosa, Aristides Lobo e outros também fazem restrições ao mesmo. Em 15 de setembro realizam-se as eleições em todos os Estados, para a escolha dos Constituintes federais; em 4 de outubro marcam-se os regulamentos para as eleições das diversas Constituintes estaduais; e, no começo de novembro, reúnem-se os deputados, no Rio de Janeiro, para elaborar a Carta Magna brasileira". Edgar CARONE, *ob. cit.* p.47-48;

Governo Federal para intervir nas questões locais, indicando dirigentes, mudando governantes.

Sofre o governo Deodoro uma oposição muito dura. O Congresso mostra, claramente, uma tendência anti-governo. Cresce a oposição ao governo no seio das Forças Armadas^{^^}. Há um compromisso formal entre setores civis, oposicionistas, e setores militares no sentido de defenderem a democracia, frente a uma eventual intervenção armada do Governo.

No dia 03/11/91, Deodoro decreta estado de sitio no Distrito Federal e fecha o Congresso, no chamado "Golpe Lucena", uma alusão ao Barão de Lucena, que havia organizado o ministério que acompanhava Deodoro no momento^{^^}. Os Congressistas retornaram aos seus Estados, fomentando a oposição ao Governo. Lauro Sodré, do Pará, é o único Governador a não aceitar o golpe, lançando um manifesto que é adotado pelos oposicionistas.

Rapidamente se organiza o contragolpe. Os congressistas unem-se aos militares descontentes com o governo e agem. Há diversos focos de revolta, principalmente na Armada. Deodoro, no dia 20 de novembro, adoece e os ministros, à sua revelia, decretam as prisões de líderes

⁷⁴ Maria do Carmo Campeio de SOUZA In: Carlos Guilherme MOTA, *O Brasil em perspectiva*, p.173;

^{7^} " Certo de dominar a situação - num momento em que as articulações contrárias já tinham se iniciado - Deodoro pensa nas promessas anunciadas no decreto de dissolução do Congresso: aos jornalistas ele diz que pretende 'corrigir' a Carta de 24 de fevereiro; que a 'unidade da Pátria dentro da Federação' deve predominar; que a Constituição viera afrouxá-la e que ela 'só seria garantida pelo fortalecimento do Poder Executivo da União e por uma comedida autonomia dos Estados, sem os exageros de soberania, e que trariam, fatalmente, a dissolução nacional' ; afirma ainda a necessidade de acabar com a dualidade dos juizes; que os militares na ativa não devem ser eleitos; que é necessária a diminuição do número de deputados etc.". Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 64;

oposicionistas, o que intensifica a luta contra o golpe. Na madrugada do dia 21, estoura a greve na Estrada de Ferro Central do Brasil. Prevendo a guerra civil, Deodoro renuncia e passa o governo a Floriano Peixoto, apesar da opinião contrária de seus aliados, que querem a luta.

Floriano Peixoto, que sempre foi tido pelos seus aliados como vacilante, por já ter hesitado em tomar a frente dos acontecimentos quando a situação parecia bastante atribulada, assume em 23 de novembro de 1891. Como primeira medida, revoga os atos ditatoriais editados no final do Governo Deodoro. De novembro de 1891 a março de 1892 caíram todos os governos estaduais, à exceção do Pará, onde Lauro Sodré havia resistido ao golpe de Deodoro⁷⁶.

Bastante conturbado foi o período de Floriano Peixoto no poder. O governo já nasceu com o questionamento de sua legitimidade. Argumentavam os que discordavam do novo governo que a renúncia de Deodoro havia se dado no primeiro biênio de governo, o que exigia, nos termos da Constituição, a realização de novas eleições. Através de uma interpretação forçada, até certo modo grosseira, do texto da Constituição, chegou-se à conclusão, como forma de legitimar o exercício do poder, de que estas regras valeriam para o primeiro presidente eleito diretamente, mas não para o Presidente e o Vice-Presidente escolhidos pela Assembléia Constituinte. Em abril de 1892 alguns generais lançam manifestos pedindo eleições e são prontamente demitidos. Os adeptos de Deodoro continuam articulados e, em 10 de abril, realizam um protesto, que leva o governo a decretar estado de sítio no Distrito Federal, prender e desterrar vários políticos e militares.

⁷⁶ Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 173;

No turbilhão de acontecimentos do período florianista, merecem atenção dois movimentos armados de natureza contestatória: a Revolução Federalista e a Revolta da Armada.

Júlio de Castilhos, primeiro Presidente constitucional do Rio Grande do Sul, escolhido pela Constituinte gaúcha, havia apoiado o golpe deodorista de 03/11/91, tendo, por isso, renunciado em 12/11/91, frente à forte reação ao golpe no seu Estado. A volta de Gaspar Silveira Martins ao Brasil, porém, aproximou Castilhos de Floriano Peixoto. Organizando-se no Partido Federalista, do qual era presidente. Silveira Martins, aos olhos do governo, representava uma ameaça, pois tinha críticas ao republicanismo governamental^{^^} e contava com apoio popular.

Em junho de 1892, o Estado do Rio Grande do Sul era governado pelo Visconde de Pelotas, que sucedera o General Barroso Leite, que havia renunciado. Não encontrando condições para governar, o Visconde de Pelotas também renunciava, no dia 17, o que levou o General João Nunes da Silva Tavares, o Joca Tavares, 2º Vice-Presidente, a assumir, em Bagé. Mas os partidários de Júlio de Castilhos o empossam também no cargo, em Porto Alegre, tendo este passado o governo ao Dr. Vitorino Monteiro, seguindo um acordo que fizera com Floriano. Fica, assim, o Estado com dois governos.

" Bases Federalistas: " Substituição da Constituição Comtista do Estado por uma Constituição representativa modelada segundo os princípios do governo parlamentar; eleição do presidente por 4 anos, não podendo ser reeleito para o período seguinte; eleição da Câmara pelo período de 4 anos por distritos eleitorais, voto incompleto, e renovação do mandato bienalmente por metade; iniciativa do governo e Câmara na apresentação das leis, com exceção das que competirem exclusivamente a esta; autonomia municipal; poder judiciário dos estados; liberdade de imprensa, sujeito a julgamento das publicações criminais aos tribunais ordinários" Edgar CARONE, *oh. cit.*, p. 98;

tendo triunfado, com apoio federal, os castilhistas, que reprimiram violentamente seus opositores, iniciando-se a revolta conhecida como Revolução Federalista⁷⁸ .

O conflito armado no sul foi longo, contando as duas partes em luta com apoio de tropas coronelísticas civis, tendo os castilhistas maior poder de fogo, por contarem com o reforço federal. São Paulo, com interesses nas boas relações com o governo federal, deu total apoio à política florianista de repressão aos revoltosos do sul, apoiando, inclusive financeiramente, Júlio de Castilhos.

Por outro lado aconteciam sérias divergências no seio das Forças Armadas. A renúncia do Ministro da Marinha fez crescer a oposição militar a Floriano. A Armada havia sido essencial ao contragolpe florianista, o que levava o Ministro da Marinha, Contra-Almirante Custódio José de Mello, a pretender suceder Floriano. Custódio José de Mello renuncia ao cargo, após divergir das posições do governo em relação à guerra no sul. O fato causa agitação na Marinha. Outro incidente importante foi a prisão do Contra-Almirante Eduardo Wandenkolk. Senador e Presidente do Clube Naval, Eduardo Wandenkolk é preso, após lançar manifesto chamando a marinha a lutar contra Floriano. A prisão do oficial é caracterizada como afronta à Marinha. Inicia-se, logo após, sob a liderança de Custódio de Melo, a Revolta da Armada⁷⁹ .

⁷⁸ "A revolução federalista no Rio Grande do Sul constituiu-se numa guerra civil que se originou da radicalização cada vez maior da luta pelo poder. Fracassando as tentativas de acordo e a aplicação de medidas legais, castilhistas e gasparistas procuram conquistar cargos e posições, afastando os rivais e impondo, em geral, um clima de insegurança." Carone, Edgar. *ob. cit.*, p. 104. "As bases sociais dos federalistas encontravam-se principalmente entre os estancieiros da campanha. Eles constituíam a elite política tradicional, com raízes no império" Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 255;

⁷⁹ "Do ponto de vista ideológico - principalmente na primeira fase da revolta - o pensamento revolucionário liga-se à liderança e às diretrizes de Custódio de Mello. Ambicioso, ele participou da política logo no

Floriano Peixoto angaria, com as revoltas, o apoio do Congresso e dos Estados. O que há, no início, é um certo apoio internacional à Revolta da Armada, por ter o País, no exterior, uma imagem negativa de governo militarista. Também há, em Pernambuco, uma simpatia inicial do governo do Estado pela revolta da Armada. O patrocínio da revolta se dá com o apoio de deodoristas e monarquistas, que se opõem ao governo Floriano. O governo se aproveita de uma imagem ligada à Monarquia que é atribuída aos movimentos contestatórios, apesar de não corresponder à realidade das intenções dos revoltosos.

As duas revoltas se ligam, sendo duas frentes intensivas de combate ao governo. O Almirante Saldanha da Gama adere ao movimento da Armada, passando a liderá-lo. Após intensivas lutas, com bombardeios à Capital Federal, o governo obtém vitória sobre os revoltosos da Armada, que se refugiam em um navio português. Vencida a Armada, o governo parte para um forte ataque aos revoltosos do sul, que haviam crescido e tinham estabelecido um governo revolucionário em Desterro, atual Florianópolis. Negando-se a negociar, o governo empurra os federalistas, conhecidos também por maragatos, recuperando os Estados do Paraná e de Santa Catarina que haviam sido tomados. Vencida a guerra, vários federalistas foram fuzilados em uma ação cruel dos vitoriosos contra os vencidos. Vários revolucionários fugiram para o Uruguai.

começo da República, nomeando e demitindo governadores. Tornara-se deputado à Assembléia Nacional Constituinte e fora líder do contragolpe dirigido a Deodoro da Fonseca; querendo suceder Floriano Peixoto, tenta envolvê-lo e, depois, impor a paz no Rio Grande do Sul" Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 121;

Foi no período florianista a primeira tentativa de formação de um partido nacional: o Partido Republicano Federal. Organizado em 1893, por Francisco Glicério, tinha em seu seio as mais diversas lideranças ligadas ao Governo⁸⁰.

1.b. Os Governos Civis

O primeiro presidente civil do Brasil republicano teve uma eleição conturbada. Sob o argumento de ser forçado, em virtude da revolta da Armada e da revolta no sul, Floriano adiou as primeiras eleições presidenciais de 20 de outubro de 1893 para 1º de março de 1894. Apesar dos boatos serem no sentido de que Floriano não passaria o cargo ao seu sucessor, a mudança de dirigente ocorreu com certa tranqüilidade. Não tendo nenhuma autoridade federal ido recebê-lo ao chegar no Rio de Janeiro, assume Prudente de Moraes em 15 de novembro de 1894,. A posse tem total apoio de São Paulo, inclusive militar, ficando a Força Pública paulista de prontidão no momento em que esta ocorria.

Logo no início, o Governo toma medidas consideradas agressivas em relação aos militares, vetando aumento de quadros do Exército, dissolvendo batalhões patrióticos, transferindo oficiais e exonerando oficiais que exerciam cargos que seriam entregues a civis. Não há, porém, reação no meio militar, já que estes estão na defensiva frente as denúncias feitas pela imprensa, agora livre, dos

⁸⁰ "Sob a influência das eleições legislativas e presidenciais, Francisco Glicério (paulista), com os elementos heterogêneos que apoiavam o governo de Floriano, fundou o Partido Republicano Federal (P.R.F.) em 1893. Esse partido procurou abrigar à sua sombra a maioria maciça dos blocos estaduais, numa tentativa de resolver os problemas de estabilização e ajustamento do regime político federal. O núcleo da agremiação era formado pelos elementos identificados com o 'florianismo'". Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 162;

fuzilamentos covardes de federalistas no sul. Além disso, o General Bernardo Vazques, escolhido Ministro do Exército, conta com grande prestígio nas Armas, por ter comandado as tropas contra os federalistas.

A solução dada à Revolta Federalista foi o acordo. Em setembro de 1894 aconteceu mais uma invasão ao Rio Grande do Sul por parte dos federalistas que haviam se internado no Uruguai, com remanescentes da Revolta da Armada. A forte reação governamental diminuiu os quadros dos revoltosos, falecendo, inclusive, Saldanha Marinho. Como a guerra arrasara as finanças da União⁸¹, optou-se pelo acordo. Em maio de 1895 foi enviada nova missão militar ao Rio Grande do Sul, dirigida pelo General Inocêncio Galvão de Queiroz, que entra em contato com os revoltosos, havendo em 9 de julho de 1895 um encontro onde os rebeldes põem as suas condições para a rendição. A paz é assinada em 23 de agosto de 1895, sendo aprovada a anistia em outubro.

Em nome de divergências em relação à forma como conduziu a questão da Revolução Federalista, o Governo começou a sentir oposição de setores das Forças Armadas e da ala do PRF comandada por Francisco Glicério. No meio militar, os alunos da Escola Militar da Praia Vermelha lideram as manifestações. No Congresso, deputados florianistas votam contra as proposições do Governo. Com a morte de Floriano

⁸¹ "O Tesouro da União estava exausto. O Rio Grande do Sul era o sovedouro das rendas federais. Ali gastava-se com a manutenção em pé de guerra e com as gratificações, soldos e vantagens da paga militar em tempo de guerra. A União pagava ainda os corpos de partidários recrutados pelo Governo estadual e pagava-os sem verificação, nem de folhas, nem de contas. Corriam por conta da União todos os suprimentos de munições e de armamento para forças estaduais e até o serviço telegráfico e os agentes do Governador do Rio Grande do Sul em Montevidéu eram pagos pela Legação Brasileira, com dinheiro da União. Nestas condições a guerra civil tornara-se uma exploração mercantil e tudo que, no fim dela, a excepcional anomalia do Estado por ela cruamente flagelado contar saldos em dinheiro em seus cofres". Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 158;

Peixoto, é divulgado o seu "testamento político", contribuindo para crescer o jacobinismo. Outro motivo de protestos foi o insucesso de várias expedições militares a Canudos, Bahia, onde rebeldes, acusados de monarquistas, resistem aos ataques das forças federais.

Uma oportunidade na qual o jacobinismo florianista se mostrou operante foi no rápido governo de Manoel Vitorino. O Vice assumiu na licença de saúde de Prudente de Moraes. Falando da necessidade de formar um governo duradouro, Vitorino pede a renúncia do Presidente, o que só é contornado com o acordo articulado por Bernardino Campos, tendo Prudente, pelo acordo, aceitado os Ministros escolhidos pelo Vice. Mas, apesar das pretensões de setores oposicionistas. Prudente reassume o governo e deixa os ministros de Manoel Vitorino.

Quando a terceira expedição militar é derrotada em Canudos ocorrem graves incidentes, com violência contra monarquistas, já que os fanáticos são injustamente acusados de pregarem a volta do regime monárquico. Há duras acusações de que o Governo não apoia as tropas que lutam contra os rebeldes.

Marcante fato político foi o rompimento de Francisco Glicério, do PRF, com o Governo. Divergências foram registradas em torno da posição governamental em relação aos federalistas, a respeito da questão da demarcação das fronteiras com a Guiana Francesa e sobre a atitude do Governo no episódio da revolta dos estudantes da Escola da Praia Vermelha. Os estudantes, sob o pretexto de evitar a retirada de munição da Escola que seria levada para o Rio Grande do Sul, rebelaram-se, tomando alguns oficiais como prisioneiros.

O Governo reprimiu prontamente. No Congresso o Deputado J. J. Seabra propôs moção de apoio à atitude do Governo. Glicério se opôs à aprovação da moção.

Após o episódio da chamada "moção Seabra" e as eleições para a presidência da Câmara, nas quais o governo não apoiava Glicério, este passou a atacar abertamente o Governo, levando à cisão do PRF, saindo expressivas lideranças, ficando a sigla com a minoria de aliados de Glicério⁸².

Em novembro de 1897 há uma tentativa de assassinato de Prudente de Moraes, sendo morto, na ocasião, o Ministro da Guerra. Vários acusados são presos, políticos e militares são desterrados para a Ilha de Fernando de Noronha. É aprovado Estado de Sítio para o Distrito Federal e Niterói, que, com sucessivas prorrogações, se estende de novembro de 1897 a fevereiro de 1898.

Novamente de São Paulo sai o Presidente da República. Campos Sales, Governador de São Paulo, é escolhido pelos governistas como candidato, ano e meio antes das eleições, sendo Rosa e Silva, de Pernambuco, escolhido para Vice. Campos Sales e Rosa e Silva vencem as eleições para suceder Prudente de Moraes, com ampla maioria sobre a chapa oposicionista formada por Lauro Sodré e Fernando Lobo⁸³.

⁸² Saem, rompidos com o PRF, Benedito Leite, Rosa e Silva, Euclides Malta, Severino Vieira, Artur Rios, Tomás da Porciúncula, Paulino de Souza Júnior, Rodrigues Alves, Generoso Ponce e Luís Correa da Costa. Ficam com Glicério, e na direção do Partido, Tomás Delfino, Quintino Bocaiúva, Pinheiro Machado, Joaquim Pernambuco, Gonçalves Ramos, Pedro Velho, João Cordeiro e Lauro Müller

⁸³ "No dia 4 de março, as urnas dão a Campos Sales e Rosa e Silva, respectivamente, 174 578 e 174 325 votos; Lauro Sodré e Fernando Lobo obtêm, respectivamente, 16 534 e 16 180 votos. O nome de Quintino Bocaiúva, que é apresentado como candidato a vice-presidente, consegue 1 207 votos." Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 189;

O início do Governo Campos Sales é de otimismo, já que as revoltas que marcaram o período de consolidação da República haviam já sido superadas. Há um forte apoio do Congresso e dos Estados ao Governo Federal, pois o novo Governo nascia sob a marca do compromisso com as oligarquias estaduais. Um dos primeiros atos é o afastamento do General Carlos Teles do Comando do Exército em Porto Alegre, que havia sido pedido por Júlio de Castilhos, o que deixa campo livre para as ações de Borges de Medeiros, sucessor de Castilhos, estabelecendo-se uma nova relação entre o Rio Grande do Sul e a Federação, que durará até a década de 1920.

Uma marca clara do compromisso do Governo Federal com as elites políticas dos Estados é a modificação dos critérios para a escolha do Presidente interino da Câmara, que antes era o diplomado mais velho, passando a ser o que, tendo sido presidente na legislatura anterior, já havia exercido a função de presidente. Assim, passa-se a conhecer desde logo o Presidente da Câmara e, conseqüentemente, a Comissão de Verificação de Poderes, responsável pelo acatamento ou não dos diplomas dos representantes eleitos nos Estados, cujos membros são indicados pelo Presidente. O mecanismo serviu para levar a disputa antes travada no seio da Câmara para os próprios Estados, tendo como objetivo a perpetuação do poder local oligárquico⁸⁴. O novo critério serviu, também, para consolidar o poder do Senador Pinheiro Machado do Rio Grande

⁸⁴ "Ante o perigo das lutas e de um Congresso fracionado como os anteriores, decidiu Campos Sales garantir-se o suporte das grandes bancadas de Minas, São Paulo e Bahia e, fundado em mudança do Regimento Interno da Câmara, impor ao Congresso uma certa linha de conduta na fase de reconhecimento dos poderes. Definia-se ela por reconhecer somente os diplomas dos candidatos eleitos pelas situações no poder naquele momento dos respectivos Estados, não importando a que grupo pertencessem" SOUZA, Maria do Carmo Campeio de. *ob. cit.*, p. 183;

do Sul, que passou a praticamente dominar o mecanismo da verificação de poderes.

Dentro desta política de compromisso, o Governo Federal evitava intervir na política dos Estados. Em poucas situações, na gestão de Campos Sales, a política regional foi influenciada pela tomada de posição do Governo Federal. Um dos episódios que podem ser tomados como exemplificativos é a revolta de 1899 no Mato Grosso, quando Generoso Ponce rompe com os Murtinho, lançando cada grupo um candidato diferente, vencendo o apoiado por Ponce. A oposição diz ter havido fraude e coronel Totó Paes ataca Cuiabá, acontecendo grandes batalhas entre tropas coronelísticas. Generoso Ponce e seus aliados pedem intervenção federal, que é, propositadamente, negada, causando forte onda de terror no Estado, levando ao declínio, temporariamente, a liderança de Ponce.

Poucas foram as revoltas registradas no período. Em 1900, movimento de índole monarquista se organizava no Distrito Federal, mas, preventivamente, o Governo agiu, desbaratando a estrutura da revolta. Em 1902, nova revolta monarquista surgiu, agora no interior de São Paulo, mas, fortemente reprimida pelo Governo de São Paulo, teve pequenas proporções.

Do ponto de vista dos meios institucionais, importante desavença deu-se quanto à sucessão paulista, no momento em que Rodrigues Alves, escolhido candidato, sairia do Governo para disputar a presidência. Formou-se a chamada Dissidência Paulista, que queria Cerqueira César como candidato, enquanto Campos Sales optou por Bernadino de Campos. Os insatisfeitos saíram do PRP, para formar outro

partido, que não foi viabilizado, por fracassar nas eleições seguintes, fazendo com que os seus membros, anos depois, retornassem ao PRP.

O governo de Campos Sales sofreu, além da oposição regular, a oposição do vice-presidente Rosa e Silva, que sentia seus interesses no Estado de Pernambuco atingidos pelo Governo Federal⁸⁵. Motivara-se esta divergência por ter o Governo Federal intervindo em Pernambuco, sob o argumento de que haviam sumido recursos da Delegacia Fiscal de Pernambuco. O rompimento, em 1910, teve pretexto nas divergências entre o Presidente e o Vice sobre a questão do arrendamento de estradas de ferro. Com isso, não contou o governo com o apoio de Pernambuco para o seu candidato à sucessão.

Com oposição do Estado do Rio, do Maranhão e de Pernambuco, o Governo, sob a orientação pessoal de Campos Sales, indica e viabiliza a candidatura de Rodrigues Alves, que vence as eleições presidenciais contra Quintino Bocaiúva⁸⁶.

O Governo se inicia com a remodelação da cidade do Rio de Janeiro. Capital do País, a cidade não tinha estrutura urbana compatível com a sua situação. Ruas sujas, falta de serviços essenciais e constantes epidemias afetavam a atividade comercial do País, fazendo com que muitos navios evitassem a parada no Brasil. Rodrigues Alves designa Pereira

⁸⁵ "Além do movimento dissidente de São Paulo, das revoluções de 1889 e 1901 em Mato Grosso, das revoltas ditas monarquistas de 1900 e 1902, de todos os movimentos oposicionistas de âmbito geográfico e político restritos, acrescenta-se um outro, também de pequena importância; é a oposição chefiada pelo vice-presidente da República, Rosa e Silva". Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 208;

⁸⁶ " No dia 1º de março de 1902, a vitória situacionista é esmagadora: Rodrigues Alves e Silviano Brandão conseguem respectivamente 316. 248 e 307.997 votos; a oposição obtém 23.500 e 20.603 votos." *Idem*, p. 210;

Passos para Prefeito, só assumindo este quando lhe foi dada carta branca para agir, com a aprovação de uma Lei que afasta o controle dos seus atos pela Câmara. A violência dos métodos⁸⁷ de que se utilizam os responsáveis pela urbanização da cidade é bastante criticada, afetando de forma especial as camadas mais pobres da sociedade.

Marcaram o Governo Rodrigues Alves as revoltas de 1904. A revolta popular iniciou-se com a reação negativa à política aplicada pelo Governo contra a febre amarela. A decisão do Governo de combater a doença tornando obrigatória a vacinação foi seriamente combatida, principalmente pelos positivistas, sob a acusação de ser uma medida tirânica que feria o direito dos cidadãos à integridade física. Grande polêmica, ainda, gerou a atribuição de poderes às autoridades sanitárias, que passaram a ter o poder de decidir pela demolição de construções, não sendo os casos pendentes apreciados pela Justiça Comum, mas por Juízo especialmente instituído para a finalidade.

Frente ao "bota-abaixo" instituído, principalmente no Rio de Janeiro, a população diretamente atingida se revolta. Aprovada a lei da vacinação obrigatória em outubro de 1904, foi esta regulamentada em 09 de novembro do mesmo ano, levando o descontentamento popular com as

⁸⁷ "Proprietário da 'ditadura financeira', isto é, podendo dispor do dinheiro da Prefeitura, o prefeito age livremente durante o período de plenos poderes. Daí tomar apressadamente medidas complementares e fundamentais: proíbe o comércio de bilhetes de loteria; baixa regulamento para a Diretoria de Higiene e Assistência Pública e fixa sua verba; assina novo regulamento sobre infrações de postura e leis municipais; regula a construção e consertos de prédios; proíbe que os mendigos perambularem pela cidade; cria serviço de 'turmas (que) percorrerão as ruas da cidade, acompanhadas de um ou mais caminhões de limpeza pública. As visitas serão feitas sistematicamente em todas as habitações e, daí, tudo quanto for encontrado no seu interior, que seja julgado prejudicial à higiene, será incontinentemente removido para aqueles carros'. Posteriormente, lança a campanha pela extinção dos cães vadios." Edgar CARONE, *ob. cit.*, p.213;

medidas a se converter em violência. Estouraram revoltas um dia após a regulamentação da Lei, com repressão violenta por parte do Governo. Vários combates foram travados nas ruas do Rio de Janeiro nos dias que se seguiram, com várias prisões e mortes.

Agravada foi a situação da insatisfação popular pela crise comercial que se abatera sobre o País em maio de 1904, quando diversos comerciantes faliram. A alta do câmbio elevou no mesmo ano o custo de vida, crescendo, também o desemprego.

Por outro lado, no dia 14 de novembro, iniciou-se uma revolta militar, tendente a derrubar o Governo. Com apoio de monarquistas, setores das Forças Armadas, compostos principalmente de alunos das escolas militares, deram apoio à revolta popular indo às ruas contra as forças legalistas. A entrada dos militares nos atos de rebeldia ensejou o estabelecimento, por parte do Governo, do Estado de Sitio, que, além de debelar a revolta militar, serviu, também, para controlar a revolta popular.

Os movimentos militar e popular foram diferenciados, com objetivos claramente distintos, querendo os militares a derrubada do regime, quando o movimento popular só reagia às medidas pontuais do governo⁸⁸. A fraqueza e derrota dos dois deu-se em virtude da falta de articulação, o fim das revoltas foi marcado por muitos atos de violência e muitas prisões.

⁸⁸ "Ação positivista e revolta popular se apresentam como reações espontâneas a uma situação de fato. Porém o movimento monarquista e a revolta militar aparecem como atitudes conscientes, destinadas a desencadear uma revolução contra os poderes constituídos." Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 222;

A sucessão de Rodrigues Alves é a mais intranquãila até então. Já acostumada a cena política nacional a ver o predomínio do Partido Republicano Paulista na indicação da candidatura presidencial, surpreende o surgimento de contestações. Inicialmente Rodrigues Alves apoia o nome de Bernardino de Campos. Paralelamente, se desenvolve um movimento a favor do nome de Campos Sales, apoiado pelo Rio Grande do Sul. A Bahia, por outro lado, indica o nome de Rui Barbosa.

Bernardino de Campos já tinha sido um nome lembrado na sucessão de Campos Sales e é visto com simpatia pelos situacionistas. O ex-governador de São Paulo começa a perder a chance da candidatura após uma entrevista à imprensa na qual defende a ortodoxia monetária, com a alta do câmbio, e anti-protetcionista. Vários protestos, vindos desde a imprensa do eixo Rio-São Paulo, até de Borges de Medeiros no Rio Grande do Sul, levam a ser descartado o seu nome. Em um acordo, Campos Sales e Bernadino de Campos desistem de suas candidaturas. Logo após. Rui Barbosa também desiste de candidatar-se. Consolida-se a candidatura de Afonso Pena, vice-presidente, que é indicado por Minas Gerais.

Sem o apoio da Paraíba, do Maranhão e de Pernambuco, é escolhida a chapa formada por Afonso Pena e Nilo Peçanha, que será vitoriosa. Rosa e Silva diz nem ter sido consultado sobre as indicações. Finaliza-se o governo de Rodrigues Alves com as finanças do País em dia.

O Governo de Afonso Pena inicia-se com pequenos confrontos entre o Governo e Pinheiro Machado, apesar de ter prometido o candidato Pena boas relações com o Legislativo. O Presidente mantém o Deputado Carlos Peixoto

como líder do Governo, contrariando a vontade de Pinheiro Machado. Como forma de fazer frente ao poderio do Senador gaúcho, forma-se um grupo de deputados em torno do líder Carlos Peixoto, predominantemente constituído de deputados jovens, o que faz com que sejam conhecidos por "Jardim de Infância".

Notável, ainda, foi o surgimento prematuro do tema sucessório. Vários nomes são cogitados e Afonso Pena quer o seu jovem ministro da fazenda como seu sucessor. O nome é bastante contestado, seja por políticos tradicionais de Minas, seu Estado, que temem a ascensão de sua liderança, seja por políticos de expressão nacional, como Rui Barbosa e Francisco Glicério. Os militares querem o ministro da guerra Hermes da Fonseca como candidato, mas este nega constantemente sua candidatura.

São Paulo apoia o nome de Campista, em sinal de aprovação à política governamental de valorização do café. Muito bombardeado. Campista desiste de sua candidatura. O ministro Hermes da Fonseca, no mesmo período da desistência de Campista, anuncia aceitar ser candidato, e pede exoneração do cargo. O choque de ver o surgimento da candidatura Hermes acaba por abalar a saúde de Afonso Pena que falece em 14 de junho de 1909. O nome de Hermes da Fonseca cresce, tendo forte impulso no trabalho de Pinheiro Machado que força pequenos Estados, por ele controlados, a apoiarem o candidato.

Ao mesmo tempo que surge a candidatura de Hermes da Fonseca, se organizam outras forças em torno do nome de Rui Barbosa. O PRP acaba por aderir a essa candidatura. A campanha de Rui Barbosa, conhecida por

"campanha civilista", alerta para os riscos do militarismo e prega reformas constitucionais, com propostas como a da adoção do voto secreto⁸⁹ .

Nilo Peçanha, o vice que assume a presidência, forma um ministério pró-Hermes, tentando, sem sucesso, atrair São Paulo. No seu governo várias são as revoltas que se desenvolvem. No Rio de Janeiro, seu Estado, há grave incidente nas eleições de 1910, dizendo-se vencedoras as duas partes. Duas Assembléias se formam, o que legitima a intervenção federal, que faz com que os partidários de Nilo Peçanha assumam o Governo. Há, ainda, conflitos por motivos eleitorais na Bahia, em Goiás e no Amazonas. Notabiliza-se, ainda, a sua administração pela perseguição aos partidários de Rui Barbosa.

Apesar de ter representado a "campanha civilista" um envolvimento popular nunca antes visto em uma campanha presidencial no Brasil, Hermes da Fonseca e Wenceslau Braz acabam vencendo a chapa formada por Rui Barbosa e Albuquerque Lins. Cabe destacar que, no final da campanha vitoriosa, houve um rompimento entre Nilo Peçanha e Pinheiro Machado, tendo por estopim um conflito no Estado do Amazonas, onde, através de um golpe, membros de um grupo tradicional e militares, apoiados pelo Senador gaúcho, derrubam o governador, bombardeando Manaus.

Hermes da Fonseca inicia seu governo com o conflito de interesses entre seus aliados. De um lado, está o Senador Pinheiro Machado, ligado aos principais grupos

⁸⁹ "Embora a base política mais importante de Rui Barbosa fosse, naquela altura, a oligarquia de São Paulo, a sua campanha se apresentou como a luta da inteligência pelas liberdades públicas, pela cultura, pelas tradições liberais, contra o Brasil inculto, oligárquico e autoritário" Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 271;

oligárquicos do País, que pretende manter a situação política como está, de outro lado, os militares, ligados às oposições regionais, que vislumbram a derrubada das oligarquias. Não que fosse intenção dos militares governistas e oposições dos Estados a supressão das estruturas oligárquicas, mas sim a mudança das lideranças⁹⁰.

Pinheiro Machado, com o intuito de manter sua liderança, prega a idéia de fundação de um partido nacional, o que efetivamente acontece em 1910, com a escolha de Quintino Bocaiúva para presidente. Em ocasiões anteriores Pinheiro Machado havia descartado a idéia da formação de um partido nacional, mesmo porque a experiência do PRF, de Francisco Glicério, se mostrou fracassada, pois não resistira ao rompimento entre Glicério e Prudente. Enquanto sua liderança se sustentava nas tradicionais bases, com a existência dos partidos regionais, não havia porque se falar em uma agremiação de nível nacional. Porém, como já referido, os militares governistas planejavam desafiar o poder das lideranças tradicionais dos Estados. O Partido Republicano Conservador nasce como uma espécie de ajuntamento de oligarquias estaduais, em busca de preservação de suas situações.

No meio militar o clima é de certa unidade. Um incidente, porém, aparece como turbulência no período. Marinheiros amotinam-se contrários à utilização dos castigos

⁹⁰ "A campanha eleitoral de Hermes da Fonseca desperta, nas oposições e em certos setores oposicionistas independentes, uma certa esperança de luta contra as oligarquias. É verdade que Rui Barbosa também as condena. Mas o que caracteriza a todos, com raras exceções, é a idéia de que o combate aos Nery, Acioli, Rosa e Silva etc., significa somente a queda das lideranças de cada Estado ou a problemática da revisão constitucional. Não se fala nos problemas das estruturas oligárquicas - a base coronelística - nem no sistema eleitoral. O que se condena é o indivíduo e sua *entourage*, o predomínio e a coerção, o assalto ao orçamento público, etc." Edgar CARONE, *op. cit.*, p. 278;

corporais como instrumento disciplinar na Marinha. O episódio, que causou tensão entre marinheiros e oficiais ficou conhecido como a "Revolta da Chibata", um dos episódios mais sangrentos da história da República.

A vida política, em virtude das intenções dos militares de atacarem os líderes oligárquicos dos Estados, se mostrou bastante agitada. O Primeiro incidente estadual no qual se confrontariam as lideranças tradicionais e os governistas dá-se em São Paulo. Havia uma vontade comum aos militares e a Pinheiro Machado de intervir em São Paulo, pois São Paulo liderara a chamada "campanha civilista". Um clima de tensão e ameaças se forma desde a campanha eleitoral de 1910, o que só será superado em 1912 com a eleição de Rodrigues Alves para o governo do Estado.

Ficaram conhecidos ■ estes confrontos nas eleições estaduais como "salvações". 'No nordeste são bem sucedidas as participações eleitorais dos militares no Ceará, em Pernambuco e em Alagoas. Nestes Estados, dominados pelas oligarquias Acioli, Rosa e Silva e Malta, respectivamente, as "salvações do norte" tiveram candidatos militares, que foram vitoriosos, após processos eleitorais violentos⁹¹. Não atingiram, no entanto, suas pretensões os militares no Rio Grande do Sul, na Paraíba e no Piauí, Estados onde foram cogitados candidatos militares, que não se consolidaram por não ter o Governo Federal apoiado as candidaturas.

⁹¹ "As 'salvações' estenderam-se por todos os Estados do Norte e Nordeste empregando, ora a oposição estadual, ora as tropas federais, comumente as duas. Apoiava o governo as aspirações de todas as reduzidas oposições estaduais, até então sem qualquer importância na política federal, desde que escolhessem elementos - militares de preferência - bem vistos pelo Catete" Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 205;

Apesar de terem estes fatos atingido a liderança de Pinheiro Machado, este foi aos poucos recuperando espaço até o final do Governo Hermes. Merece destaque o fato de ter Pinheiro Machado influenciado Hermes da Fonseca a assinar manifesto em repúdio à intervenção militar e de não ter Hermes da Fonseca apoiado a candidatura de Mena Barreto para governador, que havia sido proposta pela oposição no Rio Grande do Sul. Inviabilizada a sua candidatura, Mena Barreto ficou em situação desconfortável no ministério, acabando por se demitir. A revolução de 1914 no Ceará, comandada por Padre Cicero e outros coronéis, que acaba com a volta dos Acioli e seus aliados ao poder, mostra a dimensão da recuperação de Pinheiro Machado. Ao invés de manter à força o governador militar do Ceará, Hermes da Fonseca optou, como solução para a situação de conflito naquele Estado, pela intervenção federal, que abriu campo para a ação das lideranças tradicionais que haviam perdido o poder com a "salvação", quando se elegera o Coronel Franco Rabelo.

A posição do presidente no caso da revolução no Ceará terá como conseqüência uma crise militar, com sérias críticas de setores ligados ao próprio governo. O clima de contestação acaba por levar o Governo a declarar estado de sitio. Alguns parlamentares e oficiais são presos.

A sucessão é aberta com fortes chances para o nome de Pinheiro Machado, que se inviabiliza com vetos de São Paulo e Minas Gerais. Após cogitar-se o nome de Campos Sales, Wenceslau Braz, de Minas Gerais, é escolhido como candidato, com o apoio da maioria dos Estados e de Pinheiro Machado. Com a desistência de Rui Barbosa, os candidatos únicos Wenceslau Braz e Urbano Santos são eleitos.

O Governo inicia-se marcado por um compromisso com Pinheiro Machado, que foi importante na definição do Ministério em virtude da relevância de sua liderança para a política oficial no Congresso, mas será neste período, que parecia tender para a sua recuperação, em que acontecerá o declínio da política pinheirista, com o assassinato, no Rio de Janeiro, do Senador gaúcho (08-09-15). Sua morte ocorre após dois incidentes protagonizados pelo líder gaúcho e que levantaram ódio à sua pessoa e protestos em todo o País: o reconhecimento pela Comissão de Verificação de Poderes da eleição de Rosa e Silva para o Senado por Pernambuco, apesar de ter José Bezerra ganhado as eleições, e a indicação de Hermes da Fonseca para a candidatura ao Senado pelo Rio Grande do Sul.

No período governamental em curso. Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso, Alagoas, Amazonas e Pará conhecem graves conflitos em torno das eleições para os governos estaduais, com criação de duplicatas de Governos ou Assembléias, por disputas entre oligarquias. O Governo Federal, de alguma forma, participa diretamente dos acontecimentos, inclusive decretando intervenção federal no Mato Grosso.

A inflação e o desemprego são agravados pela influência da Primeira Guerra Mundial na economia do País. Vários protestos ocorrem na sociedade, de natureza sindical ou militar. Um dos fatos políticos mais marcantes do período governamental de Wenceslau Braz foi a revolta dos sargentos. Discutia-se no Congresso a organização da hierarquia militar, com proposta apresentada por um deputado oposicionista de criar-se um quadro de suboficiais, dando-se fim à forma de

organização que contava com várias categorias de sargentos. A resistência dos oficiais e o apoio dos sargentos leva à tensão. Entre os últimos dias de 1914 e o início de 1916 vários acontecimentos políticos, com motivos anti-governistas, envolveram sargentos, sendo descobertas algumas conspirações que findaram em exclusão e prisão de vários militares.

Continua a proeminência de Minas Gerais e de São Paulo na indicação das candidaturas à presidência. Rodrigues Alves e Delfim Moreira são escolhidos em março de 1918. Antes da posse, Rodrigues Alves adoece, assumindo Delfim Moreira. No início de 1919 falece Rodrigues Alves, governando Delfim Moreira até o mês de junho.

O período de governo de Delfim Moreira é marcado pela disputa sucessória. Vários nomes são cogitados, desde Artur Bernardes a Rui Barbosa, acabando por recair a indicação em Epitácio Pessoa, representante da Paraíba, o que demonstra, para alguns, a desorientação momentânea dos grandes Estados⁹². Rui Barbosa, preterido, sai como o candidato da oposição, repetindo, em parte, o que fizera na "campanha civilista", com discursos recheados de preocupações sociais e propostas reformistas.

Vencidas as eleições por Epitácio Pessoa, o Ministério é formado, basicamente, por políticos de reduzida expressão, tendo São Paulo só um representante, escolhido não por pertencer ao PRP, mas por ser do círculo de amigos do

⁹² "A verdade, agora, é que a escolha se faz negativamente, pois a indicação do representante de um Estado secundário mostra a desorientação das hostes políticas e a falta de nomes representativos no sistema dominante. A velha geração - Campos Sales, Rodrigues Alves, Francisco Sales, João Pinheiro - já tinha desaparecido e a nova - Artur Bernardes, Washington Luiz, Altino Arantes, Antônio Carlos - apenas começa a se afirmar." Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 332;

Presidente. Certa celeuma é levantada por terem sido as pastas militares ocupadas por civis.

O novo governo se inicia sob uma forte crise econômica. Entre 1914 e 1918 haviam sido registrados grandes déficits públicos. Várias manifestações operárias eclodiram entre 1917 e 1920. Nos fins de 1920 a crise se mostra mais intensa. Enquanto o Governo busca saídas para reforçar os cofres públicos, os políticos querem ajuda à lavoura do café e ao comércio, o que causa uma divergência entre o Governo Federal e os representantes de São Paulo, que será superada com a mediação dos políticos mineiros. Proposta governamental de aumento de impostos não obtém apoio dos grandes Estados, em dezembro de 1920, sendo, mesmo assim, aprovada.

A divergência entre Epitácio Pessoa e os grandes Estados prejudica bastante sua administração. Alguns deputados independentes ou governistas, não desejados pelos grandes Estados são descartados através do mecanismo da verificação de poderes.

Um dos mais graves incidentes regionais do período governamental de Epitácio Pessoa acontece na Bahia. Nas eleições de 1919, após acusações de ambas as partes, oposição e situação no Estado iniciam uma batalha, aliando-se tropas coronelísticas do sertão à oposição, que apoiava a candidatura do Juiz Paulo Fontes. Várias cidades foram tomadas pelos coronéis, em uma revolta só dominada com a intervenção federal no Estado. Ao final da gestão, em 1922, Pernambuco será sede de acontecimentos violentos, por ocasião das eleições para o Governo, onde as duas partes se proclamam vencedoras, tendo o Governo Federal sido acusado de se colocar de um lado da disputa.

A relação entre o Governo e os militares não é tranqüila. Vários incidentes põem os militares contra Epiácio Pessoa. Em 1921, vários militares são transferidos de seus postos ou punidos, em virtude de críticas públicas realizadas. Em 1922, já efetuadas as eleições para a sucessão presidencial, Hermes da Fonseca é preso e é fechado o Clube Militar, que ele preside, tudo sob o pretexto de que ele cometera ato de insubordinação ao condenar a política federal em relação à eleição para o governo de Pernambuco. Uma revolução se organiza, com várias revoltas anti-governo, contando com a participação de vários membros da baixa oficialidade. Este movimento é marcado por vários combates armados, sendo os mais sérios o do Forte de Copacabana e da Escola Militar do Realengo, no Rio. Em Niterói e no Mato Grosso também são registrados combates. Os revoltosos não conseguem o apoio da oposição civil. É decretado Estado de Sítio, sendo a revolta dominada e vários tenentes mortos ou presos.

A sucessão se desenrolou desde o início de 1921. O nome dos grandes Estados é Artur Bernardes, de Minas, que já era cogitado desde 1919. Para Vice é indicado Urbano dos Santos. É formado um movimento contrário a essa candidatura, inclusive com apoio do Rio Grande do Sul, que indica Nilo Peçanha e J.J. Seabra, movimento que se designa *Reação Republicana*. Artur Bernardes é vitorioso, sendo a sua vitória, apesar de expressiva, contestada por partidários da outra candidatura.

Artur Bernardes, em razão da revolta militar de 1922, é o primeiro presidente do Brasil a assumir na vigência de um estado de sítio. No início de seu governo.

deixa de cumprir a promessa de sepultar os acontecimentos passados, aproveitando acontecimentos da política dos Estados para agir contra seus adversários. É o que ocorre no Estado do Rio, que, após eleições, dois candidatos ao Governo se dizem vencedores. O Governo Federal simula neutralidade, crescendo as lutas violentas, acabando por justificar uma intervenção federal no Estado, que favorece Feliciano Sodré, adversário político de Nilo Peçanha.

No Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros, reeleito pela quinta vez, em 1922, tem sua eleição contestada pela oposição que apoiara Assis Brasil, surgindo, quando da sua posse, em janeiro de 1923, uma revolução comandada por tropas coronelísticas, que vêm do interior do Estado. No início, Borges de Medeiros não aceita as propostas de paz apresentadas pelo Governo Federal, só entrando em acordo em outubro do mesmo ano, quando os revoltosos se mostram em situação mais favorável no combate, sendo acertada a modificação da Constituição do Estado, para evitar a reeleição dos governantes.

Desde o fim da revolta de 22, elementos militares se articulam em preparação a uma revolução. Em 1923 fracassa uma tentativa de levante em Curitiba e no Rio de Janeiro. Porém é em 1924 que surge com força o novo movimento, mais bem organizado, comandado pelo General Isidoro Dias Lopes^{^^}. O movimento quer se iniciar em São Paulo, para depois se espalhar pelo País, explodindo em 5 de julho de 1924 o movimento revolucionário em São Paulo. Vários combates se desenvolvem em São Paulo, acontecendo, também, de julho a outubro de 1924, grandes conflitos no Rio Grande do Sul, em Sergipe, no Mato Grosso, no Pará, e no Amazonas. Em

⁹³ Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 306;

São Paulo a batalha não se resume à capital, espalhando-se por todo o Estado com a ação da chamada *Coluna Paulista*. A revolta gaúcha também assume grandes proporções. Após a reação governamental, gaúchos, comandados pelo Capitão Luis Carlos Prestes, e paulistas, comandados por Miguel Costa, se encontram no Paraná, decidindo espalhar o movimento por todo o País.

O Governo se utiliza do recurso ao estado de sitio e da repressão aos aliados dos tenentes revoltosos. As oligarquias estaduais, temerosas em relação à revolução, apoiam o Governo na repressão aos rebeldes, organizando batalhões patrióticos para resistir, nos Estados onde há revoltas, ou onde passam as colunas revolucionárias. Os meios de comunicação são controlados pela censura, as arbitrariedades cometidas pelas forças oficiais são enormes.

A chamada *Coluna Prestes-Miguel Costa* nasce da união dos paulistas e gaúchos revolucionários, em março-abril de 1925⁹⁴. O movimento cresceu por mostrar o descontentamento das camadas sociais médias com a situação do País. A famosa coluna percorreu cerca de 24.000 km em todo o Brasil, até internar-se na Bolívia, passando principalmente por pequenas cidades, sendo auxiliada por moradores em alguns lugares e hostilizada por outros, que eram influenciados pela propaganda oficial. Alguns movimentos se realizaram com o objetivo de se solidarizar com a *Coluna Prestes-Miguel Costa*, tendo importantes revoltas ocorrido em Recife e no Rio Grande do Sul.

Foi neste clima de tensão que o Governo de Artur Bernardes se realizou. A Constituição conheceu, em

⁹⁴ Francisco IGLÉSIAS, *ob. cit.*, p. 224;

1926, último ano de sua administração, sua reforma, com mudanças pontuais na Carta, mas se destacando o centralizador aumento das possibilidades de intervenção federal. Para suceder Artur Bernardes, o acerto entre Minas Gerais e São Paulo se mostra vivo, sendo o paulista Washington Luiz escolhido para Presidente e o mineiro Melo Viana escolhido para vice.

O Governo Washington Luiz, que encerra o período, inicia-se com clima de otimismo, sendo diversos rebeldes soltos. Ao final de 1926 acaba o estado de sitio. O País inteiro pede anistia a todos os revolucionários. Mas, por outro lado, aumenta o controle da imprensa e se persegue a esquerda, acentuadamente o PCB, fundado em 1922, que conhece momentos de legalidade e de ilegalidade. Em 27, nas eleições para o parlamento. Prestes e o General Isidoro se candidatam, mas têm inexpressivas votações.

A sucessão de Borges de Medeiros, no Rio Grande do Sul, é um fato importante para os acontecimentos que mudarão o País em um futuro próximo. Pelo acordo com a oposição em 1923, Borges de Medeiros não poderia ser reeleito, recaindo a escolha no Ministro da Fazenda de Washington Luiz, Getúlio Vargas, por ter fama de conciliador. Vargas é empossado em janeiro de 1928, trazendo uma certa paz para a política gaúcha.

Em Minas também há um bom clima entre situação e oposição. O Governador Antônio Carlos introduz no Estado importantes medidas liberais que eram pregadas pela oposição. As pretensões do Governador são claramente direcionadas à sucessão presidencial.

Minas e Rio Grande do Sul protagonizam um acordo para as futuras eleições presidenciais, frente à negativa de Washington Luiz em discutir o tema e o receio dos mineiros de que não respeitaria São Paulo a alternância com Minas, indicando Júlio Prestes à sucessão. Do acordo entre mineiros e gaúchos nasce a Aliança Liberal, que lança Getúlio Vargas e João Pessoa.

Júlio Prestes vence as eleições presidenciais com larga margem, o que é inicialmente reconhecido pelos adversários. Em acordo secreto anterior às eleições, Vargas e Washington Luiz acertaram que não seriam tomadas medidas contra o Rio Grande do Sul, sendo cumprido quando, em 1930, após as eleições, não são confirmados os poderes de 14 deputados mineiros e de toda a bancada da Paraíba, não sendo mexida a representação gaúcha.

A Paraíba, em 1930, conheceu uma grande revolta no seu interior. A região de Princesa, de grande atividade econômica com Pernambuco, se dizia prejudicada com a política de João Pessoa que obrigava a entrada de produtos se dar pelo porto de cabedelo. As hostilidades cresceram desde o início do Governo de João Pessoa e em junho de 1930 foi proclamado o Estado Independente de Princesa. A repressão ao movimento foi prejudicada pela falta de armamentos por parte do Estado, só vindo a cessar as lutas com a intervenção federal, que se dou após o assassinato, no Recife, de João Pessoa, em julho de 1930.

O assassinato de João Pessoa recoloca na ordem do dia a tomada do poder pela oposição, reanimando os adeptos de idéias revolucionárias. A revolução é preparada e conta com o apoio de líderes oligárquicos, como Borges de

Medeiros, e de tenentistas, sem Prestes, que já havia se declarado comunista. Em outubro de 1930 eclode o movimento revolucionário que derruba Washington Luiz e dá posse a Getúlio Vargas, inaugurando uma nova fase na história política do Brasil.

2. Economia e Sociedade

Houve, ao início da República, uma política econômica conhecida por "encilhamento", que produziu uma efervescência de negócios e especulação financeira. A expansão do meio circulante, para atender às necessidades da nova economia, acabou por aumentar o custo de vida, findando em uma grave crise em 1891, com falência de bancos e empresas e desvalorização da moeda⁹⁵ .

As finanças públicas tiveram uma história conturbada. Herdou a República um grande déficit público do Império. Os gastos continuaram elevados, crescendo a dívida em 30% entre 1890 e 1897. O problema da excessiva dívida foi a maior dificuldade enfrentada na economia por Prudente de Morais e Campos Sales, que conheceram o esgotamento da capacidade de endividamento do País. Em 1898, o País fechou acordo com os credores, refinanciando a dívida, mas se comprometendo a não contrair novos empréstimos até 1901 e a destruir parte da moeda circulante no Brasil, o que provocou quebra de bancos e diminuição da atividade econômica⁹⁶ .

A economia da Primeira República era, sobretudo, agrícola. A atividade rural contava com 69,7% da

⁹⁵ Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 252;

⁹⁶ *Idem*, p. 260;

população^^ . Os principais produtos eram o café e a borracha. As elites econômicas eram rurais.

Mas foi neste período que se deu início à industrialização do País. Essencial para o processo de industrialização foi constituição da mão de obra livre, principalmente imigrante. A imigração, precipuamente europeia, foi elevada na Primeira República, entrando cerca de 3,8 milhões de estrangeiros entre 1887 e 1930, se estabelecendo a maioria em São Paulo, por causa da necessidade de mão de obra decorrente da expansão da lavoura do café.

A industrialização iniciou-se pela Bahia, que em 1866 tinha cinco das nove fábricas existentes no País, mas logo a produção se deslocou para o centro-sul. Minas liderou, por algum tempo, em número de unidades. Depois, a industrialização teve um forte impulso no Rio de Janeiro, sede do capital financeiro, que financiou as primeiras atividades industriais. São Paulo, porém, com a força do café e o trabalho imigrante, acabou por superar as outras regiões, pois lá havia uma maior capacidade de investimento, além da mão de obra capacitada. A indústria principal foi a têxtil, seguida dos setores de alimentos e vestuário. A Primeira Guerra Mundial atingiu a economia nacional®, causando protestos no meio popular em virtude do aumento da carestia, mas beneficiando, segundo alguns, a industrialização®.

⁹⁷ Boris FAUSTO, *ob. cit.* p. 281;

⁹⁸ "A guerra mundial e suas conseqüências econômicas aparecem como fatores fundamentais neste período. Dai a existência de uma série de manifestações, que partem do movimento operário e das camadas médias, atingindo as forças armadas." Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 326;

⁹⁹ "A afirmativa comum de que a guerra ajudou a desenvolver a indústria é contestada por estudiosos que apontam na dificuldade de entrada de máquinas uma paralisação do processo tecnológico. Há crescimento, embora se possa questionar o desenvolvimento" Francisco IGLÉSIAS, *ob. cit.*, p. 215;

A região amazônica e o Rio Grande do Sul foram exemplos de economias importantes fora do eixo Rio-Minas-São Paulo. O Rio Grande do Sul se apresentava com uma economia voltada para o mercado interno. A Amazônia conheceu um surto econômico em virtude das exportações de borracha, tendo crescido bastante a população da região, principalmente com a migração de nordestinos para área.

A urbanização foi outra tendência forte no primeiro período republicano. As atividades concentradas nas cidades passaram a crescer em importância, atraindo populações rurais. O Rio de Janeiro, capital do País, foi remodelado, como já dito, tendo recebido enormes benefícios urbanísticos. Este processo de crescimento populacional dos centros urbanos acompanhava o fortalecimento da atividade industrial. A urbanização foi visivelmente forte em São Paulo, que teve índices elevados de crescimento no período.

Os movimentos sociais cresceram com o desenvolvimento da República. No campo, alguns movimentos foram marcados pela ligação com motivação religiosa, como Canudos e o Contestado, enquanto, de outro lado, movimentos puramente reivindicatórios se desenvolveram, como greves por salários organizadas pelos trabalhadores rurais paulistas.

Nas cidades, o movimento sindical é resultado dos processos de industrialização e de urbanização que o Brasil conheceu. A nova organização da produção criou um conjunto de exigências próprios do proletário urbano que se formava. As reivindicações tinham por fim, em regra, conquistas de direitos sociais, com melhorias nas condições de trabalho e nos salários. Entre 1917 e 1920, foi grande o

número de greves registradas no País. A mais forte delas ocorreu em 1917.

Não havia, propriamente, no início, uma atividade orgânica de natureza política por parte do operariado. Do ponto de vista ideológico o anarco-sindicalismo, inspirado no anarquismo europeu e trazido pelos imigrantes, dominou por muito tempo, o que determinou uma certa desorganização do movimento¹⁰⁰.

Os anos 20 foram marcados pelo crescimento dos movimentos de natureza contestatória¹⁰¹. Os militares de baixa patente, que estudaremos em espaço próprio, passaram a exercer um papel mais ativo, enquanto a sociedade brasileira, mais organizada, começava a participar diretamente dos acontecimentos políticos. Apesar de ser questionado o seu papel político no período, classe média urbana cresceu e suas exigências tornaram-se mais visíveis¹⁰².

100 «Ora, o anarquismo tem ideologia que pode levar a agitações, fornecer bandeiras de luta, mas não tem força organizacional, como não poderia ter, se seu princípio é a ausência de governo. É movimento libertário, sem eficácia revolucionária" Idem, p. 218;

101 "A década de 1920 abre perspectivas novas, que se traduzem por soluções revolucionárias e evolucionistas. A transformação do pensamento anarquista em marxista leva as lideranças operárias a novas formas organizatórias e políticas. A pequena burguesia urbana, na tentativa de luta pelos seus direitos, organiza-se em forma de pressão, reivindicando melhorias no salário, melhores condições de moradia e maiores direitos políticos - até que alguns de seus segmentos civis e militares optam pela luta armada" Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 410;

102 "Vem sendo exagerado o papel da classe média urbana brasileira no processo político do período. O conhecimento das limitações sociais e políticas desses setores, mostra a dificuldade de se imputar a eles condições de formular uma perspectiva própria de acordo com seus interesses de classe em relação às instituições políticas ou ao processo de produção vigente. Numericamente inexpressiva, socialmente dependente das classes dominantes (sendo boa parte composta de ramos empobrecidos de famílias oligárquicas) identificadas às atitudes e valores tradicionais, a classe média não parece ter conseguido ultrapassar o plano das definições eleitorais ou de reivindicações liberais que são ao mesmo tempo pontos de referência ideológicos da elite dominante" Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 221;

Nos anos 20, os operários organizados em torno do movimento sindical, antes ligados às idéias anarquistas, passaram a aderir ao marxismo, impulsionados pelo sucesso da revolução russa de 1917. O Partido Comunista do Brasil - PCB, nascido em 1922, foi fundado por ex-anarquistas, representando uma evolução qualitativa na intervenção política dos trabalhadores brasileiros.

Capitulo IV

CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO

1. A efetiva descentralização do Poder Político; 2.	A
Política Regional e a Federação; 2. a. São Paulo e	a
Federação; 2.b. Minas Gerais e a Federação; 2.c. Rio	
Grande do Sul e a Federação; 2. d. Pernambuco e	a
Federação; 2.e. Outros Estados; 3. O coronelismo e	a
"Política dos Governadores"; 4. Os Militares e	o
Poder.	

1. A efetiva descentralização do poder político

Efetivamente houve uma descentralização da atividade política, que antecedia a própria República, e que se expressou pela existência de interesses próprios de regiões. Estes núcleos locais eram municípios, provindas, conjuntos de provindas ou apenas parte destas. A economia diferenciada no País, voltada para a exportação, já caracterizava o Brasil no Império^{^^}.

As elites locais tinham já reivindicações de natureza autonomista. São Paulo, por exemplo, via como entrave a organização política centralizada do Império, que atingia a sua dinâmica economia. A descentralização era vista pela elite paulista como necessária para a consolidação e ampliação da atividade cafeeira. O federalismo era central na pregação republicana^{^^}.

103 "A Carta Constitucional Republicana parece ter vindo propiciar os meios jurídicos para o funcionamento de uma estrutura que a precedia" Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 164;

104 "A ideologia que aparece na análise de conteúdo de *A Província de São Paulo* pode ser resumida em uma série de aspectos. Primeiro, o tema do federalismo era central e, não raro, mais importante que a própria idéia republicana" Simon SCHWARTZMAN, *ob. cit.*, p. 110;

As idéias federalistas chegaram ao Brasil desde cedo, importadas dos Estados Unidos. Mesmo antes da independência aparecem inspirações federalistas, e na Constituinte de 1823 o tema foi debatido. O Federalismo já contava, antes da proclamação da República, com um bom número de simpatizantes. Joaquim Nabuco e Rui Barbosa preconizaram a adoção da forma de Estado, tendo Nabuco apresentado projeto nesse sentido¹⁰⁵.

A primeira Constituição republicana do Brasil teve forte inspiração norte-americana, ao contrário da forte tendência à influência do constitucionalismo francês vigente no Império. A sociedade e o Estado nascidos da independência das colônias inglesas na América encantavam alguns de nossos teóricos, ao ponto de realizarem os constituintes uma simples transferência de alguns institutos da Constituição dos Estados Unidos para o Brasil. O Estado Federal foi um desses institutos, constituindo uma grande inovação para o Brasil, já que contrastava com uma tradição consolidada de centralização política e administrativa.

A designação mais apropriada para o tipo de República projetada pela Constituição de 1891 é a de "República Liberal". Os institutos nascidos com o Documento Constitucional eram, como já frisados, de natureza democrática, de matiz liberal. Ocorre que as características políticas do período justificaram que os estudiosos lhes dessem outra designação, a de "República das Oligarquias", dado o poder que os grupos regionais adquiriram na época.

¹⁰⁵ Francisco IGLÉSIAS, *ob. cit.*, p. 183; Cf. Paulo BONAVIDES. *O Caminho para um Federalismo das Regiões*;

A participação popular nas eleições era bastante reduzida. Apesar de ter alimentado em 400% a participação eleitoral entre a última eleição parlamentar do Império e as primeiras eleições presidenciais, a parcela da população que comparecia às urnas era reduzida, variando entre o mínimo de 1,4% da população do País, nas eleições presidenciais de 1906, quando foi eleito Afonso Pena, e o máximo de 5,7% verificados nas eleições de 1930, vencidas por Júlio Prestes¹⁰⁶.

O quadro partidário que seguiu à proclamação da República denuncia a oligarquização da política¹⁰⁷. As elites regionais predominaram, sendo os partidos expressões de interesses particulares de grupos economicamente dominantes em cada região. Os partidos eram estaduais, poucas foram as tentativas de organização de uma agremiação política de expressão nacional, fracassando sempre as iniciativas.

A inexistência de partidos nacionais facilitava a perpetuação das oligarquias na direção da política local. As decisões nacionais não eram tomadas frente ao confronto de ideologias distintas, mas sim através de acordos nos quais eram sempre pesados os interesses dos dirigentes do Estados¹⁰⁸. Pouco representavam as oposições nos Estados e os membros do Congresso Nacional eram, via de

¹⁰⁶ Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 262;

¹⁰⁷ "Organizações partidárias com base estadual monopolizaram a atividade política em suas zonas até os anos 30, e partidos políticos coerentes e perduráveis na República Velha só existiam em nível estadual; até nos primeiros anos de Vargas organizações políticas que se intitulavam 'nacionais' encontravam o grosso do seu apoio nos Estados" Josef LOVE, John WRHIT, Robert LEVINE, In: Boris FAUSTO(org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, p. 56;

¹⁰⁸ "Num sistema onde estavam ausentes os partidos nacionais, o encaminhamento sucessório assumia uma forma bastante complexa. A estrutura partidária de cada Estado tornava-se ponto fundamental na determinação da importância que competia a cada um deles" Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 187;

regra, representantes das elites regionais. Duas experiências partidárias de dimensões nacionais fundaram-se em torno das lideranças de Pinheiro Machado e de Francisco Glicério.

O Partido Republicano Federal, liderado por Glicério, surgiu em apoio a Floriano. A sua importância ficou reduzida pelo rompimento de Glicério com o Governo de Prudente de Moraes, que sucedeu Floriano, levando-o ao desaparecimento.

Já o Partido Republicano Conservador, criado sob a direção de Pinheiro Machado, surgiu com o objetivo de consolidar a liderança do Senador gaúcho no momento em que cresciam as pretensões anti-oligárquicas dos militares ligados ao Governo de Hermes da Fonseca, tendo ocupado importante lugar na vida nacional, mas desaparecendo com a morte do seu fundador. Nos dois casos não havia uma estrutura orgânica fundada em lam projeto para o País, mas meros ajuntamentos de interesses.

Não foram poucos, conforme já vimos, os episódios em que se formaram duplicatas de governos ou de legislativos nos Estados. As eleições eram feitas com métodos precários, sendo comum as contestações dos resultados. A fraude era um instrumento utilizado em todo o País, de forma generalizada.

2. A Política Regional e a Federação

Foi marcante a participação organizada na política nacional das elites dos Estados, que levaram a estrutura descentralizada da Federação a um mero arcabouço institucional das políticas de barganha que desenvolviam. A

Primeira República foi marcada por compromissos de natureza oligárquica, sob uma justificativa ideológica liberal. Os Estados apareciam na política nacional de acordo com seus interesses específicos¹⁰⁹.

São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram os Estados que mais se destacaram no cenário da Primeira República, participando dos principais acontecimentos que merecem registro histórico. O Federalismo inaugurado com a República concentrou nestes Estados grandes poderes decisórios, a eles reservando os postos mais importantes, além da Presidência¹¹⁰. Por outro lado, o papel exercido por Pernambuco, pela importância da liderança econômica que teve sobre os Estados do Nordeste em boa parte do período, e o exemplo de um dos Estados aliados do nosso primeiro Federalismo também merecem certa atenção.

2.a. São Paulo e a Federação

São Paulo teve, através da união das elites em torno do Partido Republicano Paulista, destacada posição no conjunto de forças que implantaram a República. Como já ficou assentado, pelo PRP passaram as indicações de quase todos os candidatos vitoriosos à Presidência do País, sendo de sua inteira responsabilidade os três primeiros governos civis do Brasil. Dono da máquina administrativa estadual, o

¹⁰⁹ "O panorama geral da Primeira República que vimos esboçando, encontra correspondência num sistema político cujo foco de poder se localiza nos Estados, sob a hegemonia dos economicamente mais fortes, liberal na sua forma, oligárquico quanto ao funcionamento efetivo" Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 166;

¹¹⁰ "As organizações políticas dos três Estados mais poderosos, São Paulo, Minas e Rio Grande, deram quase a metade (48%) do número total de anos que membros de máquinas estaduais ocuparam pastas ministeriais entre 1910 e 1930; e membros dos partidos dos três grandes Estados chefiaram os principais ministérios civis (viação. Fazenda e Justiça) durante 63% do tempo" Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 118;

PRP atraiu para as suas fileira todos os que, de alguma forma, em São Paulo, tinham interesses na atividade do Estado. A história política de São Paulo no período confunde-se com a história do PRP, que praticamente não teve opositores até 1926.

São Paulo possuía uma estrutura administrativa que se destacava no cenário nacional. Tinha o Poder Público Estadual grande capacidade de investimento. Militarmente, São Paulo contava com a maior Força Pública entre os Estados brasileiros, o que, por vezes, garantiu a manutenção de sua autonomia, pois esta se constituía em um verdadeiro exército.^^ Culturalmente, São Paulo também se destacava, por ter um índice de analfabetismo menor do que a média nacional, além de concentrar expressões de vulto da cultura da época, como ficou claro na Semana de Arte Moderna de 22.

A oligarquia paulista, dirigente do Estado, tinha origem no campo, no meio dos cafeicultores. Foram os políticos paulistas hábeis defensores, na política federal, dos interesses da lavoura cafeeira, como nos casos dos planos de valorização do café. O sucesso da economia agrícola paulista acabou por consolidar o desenvolvimento da região, permitindo a liderança desse Estado no momento da industrialização^^^ . Não houve contradição de interesses

¹¹¹ "Das vinte forças públicas estaduais, São Paulo possuía a maior e a melhor aparelhada, com um efetivo de 14 000 homens em 1925 e 1926, os anos culminantes. De fato, a Força Pública nada mais era do que um exército estadual: a sua escala de pagamentos equivalia, mais ou menos à do exército nacional; tinha a sua própria academia militar e contou com uma missão militar estrangeira a partir de 1906; e na década de 1920, acrescentou a artilharia e uma unidade aérea aos seus efetivos" Josef LOVE, John WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 57;

¹¹² "Em São Paulo, a elite política oligárquica esteve mais próxima dos interesses dominantes, ligados à economia cafeeira e, com o correr do tempo, também à indústria. O que não quer dizer que ela fosse simples preposta de grupos. A oligarquia paulista soube organizar o Estado de São

entre os setores empresariais do campo e da indústria, pelo contrário, às vezes até se confundiam os interesses, ou até mesmo alguns industriais tinham origem no campo.

Na política nacional, o principal aliado de São Paulo foi Minas Gerais. A bancada mineira, a maior do Congresso Nacional, fazia de Minas um importante aliado. Pinheiro Machado também, por diversas vezes, se mostrou simpático às alianças com os paulistas. Os políticos paulistas se mostravam defensores da legalidade, conscientes da necessidade da estabilidade política para o sucesso de sua economia¹¹³.

Apesar das queixas dos paulistas de que a União retirava muito mais do Estado do que investia nele, São Paulo obteve uma situação de favorecimento na relação com a Federação. Efetivamente as receitas arrecadadas pela União em São Paulo eram superiores aos investimentos diretos, mas, por outro lado, o Estado recebia da União incentivos à valorização do café, organização de uma política monetária adequada aos interesses paulistas e, por fim, favorecimento na concessão de empréstimos. Tudo isso beneficiava o Estado, que já era privilegiado pelo fato de, sendo o maior centro exportador, ter sido reservada aos Estados a competência para a tributação das exportações pela Constituição de 1891.

O café, produto principal da economia paulista, conheceu três grandes intervenções estatais a seu favor. Após o Convênio de Taubaté, assinado por São Paulo, Minas e Rio, em 1906, com vistas a valorizar o café no mercado internacional, São Paulo associou-se a importadores

Paulo com eficiência, tendo em vista os interesses mais gerais da classe dominante." Boris FAUSTO, *História do Brasil*, p. 252;

¹¹³ Josef LOVE, John WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 64 e 66;

norte-americanos, frente à paralisia da União e dos outros Estados, e passou a garantir os preços altos comprando café no mercado e estocando no exterior. O Estado de São Paulo contraiu em 1908 um empréstimo de 15 milhões de libras, para a compra de estoques, no qual a União entrava como fiadora, tendo sido o empréstimo pago em 1913. A segunda operação de valorização iniciou-se durante a Primeira Guerra Mundial, financiada pela União, com emissão de papel moeda. A terceira valorização deu-se no governo do paraibano Epitácio Pessoa^^ .

A política cambial, também, por diversas vezes, foi adaptada aos interesses dos cafeicultores de São Paulo. O Governo Federal desvalorizava a nossa moeda, encarecendo as importações e garantindo a renda dos cafeicultores em moeda nacional. Tal prática, que compensava as quedas de preço do café com a desvalorização da moeda, foi chamada por Celso Furtado de "socialização de perdas"^^^ , pois toda a sociedade pagava, com o encarecimento das importações. Indiretamente este gravame sobre as importações ajudou à industrialização^^® .

São Paulo recebeu grandes somas de dinheiro, a título de empréstimos, do Banco do Brasil^^ . No exterior.

¹¹⁴ Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 273;

¹¹⁵ "O processo de correção do desequilíbrio externo significava, em última instância, uma transferência de renda daqueles que pagavam as importações para aqueles que vendiam as exportações. Como as importações eram pagas pela coletividade em seu conjunto, os empresários exportadores estavam na realidade logrando socializar as perdas que os mecanismos econômicos tendiam a concentrar em seus lucros" Celso FURTADO, *Formação Econômica do Brasil*, p. 174;

¹¹⁶ Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 220;

¹¹⁷ "infelizmente, as informações a respeito de empréstimos concedidos pelo Banco (do Brasil) a cada estado só existem a partir de 1933, mas esses dados revelam o favoritismo de São Paulo. No setor particular, por volta de 1937, São Paulo recebia 41% dos empréstimos totais feitos pelo Banco aos vários Estados. Dos empréstimos cumulativos pendentes feitos aos governos estaduais por volta de 1937, São Paulo recebeu mais de metade do total. O maior item isolado da dívida do governo paulista ao

a captação de recursos fez de São Paulo o dono da maior dívida externa entre os vinte Estados, chegando o seu endividamento a representar a metade do valor devido por todos os Estados"® . Porém, as finanças do Estado de São Paulo se apoiavam na tributação das exportações do café.

2.b. Minas Gerais e a Federação

Minas Gerais teve grande importância política e econômica no período da Primeira República. Ao lado de São Paulo, definiu os rumos do País nos mais importantes momentos de sua vida política. A sua atuação com São Paulo rendeu ensejo à designação que alguns atribuem à Primeira República de "República do Café-com-leite".

Os políticos republicanos de Minas Gerais se organizaram em torno do Partido Republicano Mineiro e tiveram destaque na cena nacional, como Afonso Pena, Silviano Brandão, Bias Fortes e Antônio Carlos, entre outros. O partido havia desaparecido com a proclamação da república e ressurgiu em 1897, dirigido por Bias Fortes. Formava-se de políticos profissionais que mantinham uma boa relação com a elite econômica mineira^^® . Era tão forte a organização do PRM que dizia-se em Minas que "fora do PRM não há salvação". Não era, porém, o PRM um partido monolítico, pois existiam em

Banco do Brasil foi um empréstimo de 200 000 contos para um resgate de obrigações do Estado durante a revolução de 1932 contra Vargas. Os empréstimos pendentes do Banco do Brasil ao governo federal para a defesa do café, em outubro de 1937, somavam mais da metade do total federal" Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 70;

¹¹⁸ Idem, p. 62;

¹¹⁹ " A oligarquia mineira não foi também 'pau-mandado' de cafeicultores ou criadores de gado. Tendo de levar em conta esses setores da sociedade, constituiu uma máquina de políticos profissionais que, em grande medida, tinha nela própria a fonte do poder, nomeando funcionários, legalizando a posse das terras, decidindo sobre investimentos em educação, transporte etc. etc." Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 262;

seu seio divergências, mas sempre evitavam os líderes regionais que ocorressem cisões.

Minas possuía a maior população e a maior bancada no Congresso Nacional, com 37 deputados, enquanto São Paulo tinha apenas 22, relação que perdurou apesar do crescimento paulista, por ter sido determinada a proporcionalidade durante toda a Primeira República com base no Censo de 1890. Isto dava ao Estado destaque na cena política nacional, já que os políticos mineiros souberam muito bem manter a unidade¹²⁰.

A economia mineira era diversificada, fragmentada em vários ramos, o que fez com que os mineiros não fossem defensores exclusivos de uma causa. Ao mesmo tempo que apoiavam as valorizações do café organizadas por São Paulo, já que também produziam café, os mineiros usavam a sua força parlamentar para garantir obras federais, entre elas a construção de ferrovias em seu território, no que obtiveram sucesso¹²¹. Os mineiros eram mais dependentes da política federal que gaúchos e paulistas¹²². Sabendo da importância dos cargos públicos para a sua economia, os políticos mineiros controlaram boa parte das nomeações no governo federal. A tributação das exportações não era suficiente para a estrutura estatal mineira, o que levava Minas a se utilizar de um artifício ao qual recorriam os Estados mais pobres: a tributação ilegal do comércio com outros Estados.¹²³

¹²⁰ "Com efeito, o principal ativo do Estado não era o poder econômico nem a força militar, mas a unidade política" Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *op. cit.*, p. 85

¹²¹ "Nos anos 20, quase 40% das novas construções de estradas de ferro federais aí se construíram" Boris FAUSTO, *op. cit.*, p. 268;

¹²² Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *op. cit.*, p. 90;

¹²³ Josef LOVE. *Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937* In: Marcello CARMAGNANI (coord.), *Federalismos Latinoamericanos; México/Brasil/Argentina*, p.186;

2.c. Rio Grande do Sul e a Federação

A política do Rio Grande do Sul foi marcada, no período, pela dominação de uma visão positivista e autoritária de sociedade¹²⁴. O Estado foi dominado pelas lideranças de Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros, conhecidos pela violência de seus métodos e pelo apego ao poder. Borges de Medeiros se reelegeu sucessivas vezes, aproveitando-se da regra da Constituição Estadual que lhe permitia. A oposição era esmagada e obrigada, muitas vezes, a emigrar, só voltando a ter algum espaço no último governo de Borges de Medeiros, após violenta revolta que levou ao chamado "pacto de Pedras Altas", que permitiu a alteração da Constituição, proibindo a reeleição do Presidente do Estado¹²⁵. O Partido Republicano do Rio Grande do Sul - PRR foi um dos mais monolíticos partidos regionais na Primeira República, extremamente disciplinado, controlando até os atos da política local dos coronéis a ele ligados.

A importância dos gaúchos na política nacional do período é inegável. Pinheiro Machado, como já referido, foi um dos mais importantes articuladores políticos da Primeira República. Após 1910, ano da eleição de Hermes da Fonseca, aumentou a participação direta dos gaúchos no

¹²⁴ "Quando o movimento republicano começa no Rio Grande, sob a liderança de jovens educados na Faculdade de Direito de São Paulo (Assis Brasil, Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros, Pinheiro Machado), ele assume quase imediatamente as posições radicais preconizadas por Silva Jardim - forte oposição à escravidão, positivismo comtiano, retórica revolucionária e participação militar. Somente em um item, o da descentralização, ele se identificava com os paulistas e mineiros; seguia assim a tradição farroupilha de independência regional e, na realidade, proclamava a Revolução Farroupilha como raiz e a inspiração da tradição republicana gaúcha" Simon SCHWARTZMAN, *ob. cit.*, p. 113;

¹²⁵ Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 216;

Governo Federal, tendo os gaúchos ocupado os três principais ministérios: Fazenda, Viação e Obras e Justiça¹²⁶ .

A ideologia positivista teve ampla aceitação no Estado, sendo guia à feitura da sua Constituição¹²⁷ . O positivismo era adotado em todo o País principalmente pelos militares, mas no Rio Grande do Sul essa visão de sociedade teve ampla aceitação de republicanos civis, que aos militares se aliavam. Júlio de Castilhos, o maior líder gaúcho do período, era seguidor confesso dos ensinamentos de Comte¹²⁸ .

¹²⁶ "Podemos dizer que, mesmo sem dar as cartas nas eleições para presidente da República, a oligarquia gaúcha ascendeu após 1910, enquanto São Paulo tendeu a se concentrar em seu Estado. Um indicador desse fato são os anos de permanência de políticos paulistas e gaúchos nos ministérios fundamentais da Fazenda, Viação e Obras Públicas e Justiça. Entre 1889-1910, São Paulo esteve 7,29 anos à frente desses ministérios e o Rio Grande do Sul, por apenas 1,51 ano. No período de 1910-1930, o Rio Grande do Sul saltou para 15,14 anos e São Paulo caiu para 6,71" Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 272;

¹²⁷ "Não são claras as razões pelas quais, sob o comando de Júlio de Castilhos, o Rio Grande do Sul se tornou a principal região de influência do positivismo. É possível que para isso tenha concorrido a tradição militar naquela área e o fato de que os republicanos gaúchos formavam uma minoria que precisava de uma doutrina capaz de lhes dar forte coesão e os habilitasse a lutar contra a corrente política tradicional, representada pelo Partido Liberal" Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 245;

¹²⁸ "Os republicanos históricos, que haviam concluído os seus estudos (normalmente em Direito) entre os meados da década de 1870 e os da década de 1880, seguiam a moda do positivismo de Comte; e, entre eles, Júlio de Castilhos era um dos mais ardorosos advogados do comtismo. Castilhos hauriu em Comte a crença numa forma de governo republicana e ditatorial; abraçou a fé comtiana no domínio pelas classes conservadoras e bateu-se com fervor pela ordem como base do progresso social. 'Conservar, melhorando', tornou-se-lhe a divisa; em numerosas ocasiões reafirmou a sua dívida teórica para com Augusto Comte. Júlio de Castilhos pode ser corretamente encarado como conservador, mas o seu interesse pelos elementos progressistas do positivismo não era simulado; a filosofia social de Comte proporcionou a ele e à sua geração uma versão paternalista e altamente racionalista do liberalismo do século XIX. Castilhos e os demais positivistas adotaram sobretudo a defesa, feita pelo filósofo, das liberdades individuais, a sua condenação da escravidão, a separação entre igreja e o Estado, a educação elementar universal e a intervenção do Estado para proteger os trabalhadores industriais" " Em assuntos políticos, Castilhos aderiu fielmente aos preceitos comtianos sobre organização e o procedimento governamentais. Insistindo num orçamento equilibrado, num Executivo que governasse por plebiscito, num Legislativo cujos poderes fossem limitados à aprovação das despesas e da receita, e numa rigorosa separação entre os poderes espiritual e temporal (segundo os definia Comte), Castilhos inspirou-se principalmente no *Appel aux conservateurs*, a obra de Comte que ele estudou melhor. Após a sua ascensão ao poder, Júlio de Castilhos fez

Não se deu por acaso a relação de proximidade entre os políticos gaúchos e os, militares, vindo desde a Colônia do Sacramento, criada no Rio da Prata em 1680. A região foi a mais conflituosa faixa de fronteira do Brasil no Império. Além disso, foi nessa região que se deu o maior movimento de secessão da nossa história, a Guerra dos Farrapos. A República nasceu mantendo esta relação. O Rio Grande do Sul era o Estado do País que mais tinha contingentes militares, variando no período da Primeira República de um terço a um quarto dos efetivos nacionais¹²⁹. Um número elevado de gaúchos exerceu a função de Ministro da Guerra, bem como a presidência do Clube Militar. Foi no Rio Grande do Sul que mais se aproximaram lideranças civis e militares¹³⁰. Os políticos gaúchos foram, no Congresso Nacional, grandes defensores dos interesses das Forças Armadas.

A economia gaúcha era forte e voltada ao mercado interno. A proteção do mercado nacional e a estabilidade dos preços eram do interesse de sua elite. No campo estava a maior força do Estado. O charque era o principal produto¹³¹, por isso, tinha reivindicada a sua proteção contra os concorrentes platinos. O produto agrícola mais importante foi o arroz. A industrialização fez-se sentir

inserir o sistema de Comte, em que predomina o executivo, na Constituição Estadual de 14 de julho de 1891" Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 109-110;

¹²⁹ Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 269;

¹³⁰ «O Rio Grande do Sul, desde os dias da propaganda republicana, terá no Exército um trunfo de reserva, cuidadosamente aliciado por Júlio de Castilhos e Pinheiro Machado, culminando com a ação de 1930" Raymundo FAORO, *Os Donos do Poder*, p. 542;

¹³¹ "A produção do charque continuou a ser a principal atividade derivada da pecuária no Rio Grande durante toda a República Velha; e, no fim do período, o Estado era responsável por cerca de 80% da produção nacional. Os melhores fregueses eram as classes inferior e média inferior das cidades do Rio de Janeiro, Salvador e Recife" Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 104;

na Primeira República, chegando o Rio Grande do Sul a ser o terceiro Estado em produção industrial em 1920.

O Rio Grande do Sul tinha condições favoráveis ao desenvolvimento. Partidário do rigor orçamentário, Júlio de Castilhos levou o Estado a uma situação financeira invejável. Sua arrecadação era a terceira entre os Estados brasileiros, chegando a superar a mineira na década de 1920, apesar de ter somente metade da população. Grande parte da arrecadação era proveniente da tributação sobre a propriedade^{^^^}.

O Estado do Rio Grande do Sul teve durante a Primeira República o menor índice de analfabetismo entre os Estados brasileiros, figurando a educação como o principal gasto público^{^^^}. Além disso, a imigração européia verificada no fim do Império e no primeiro período republicano deu impulso ao desenvolvimento do Estado, o que ocorreu principalmente na Serra. Importante fator, ainda, foi a marcante existência da pequena propriedade. Apesar de ter o Estado grandes latifúndios, estes se concentravam principalmente na região da campanha, estando o resto do Estado repartido em pequenas propriedades produtivas.

2.d. Pernambuco e a Federação

Apesar de alguns representantes políticos de Pernambuco se destacarem no cenário nacional, o primeiro período republicano foi marcado pela diminuição do espaço reservado ao Estado. Pernambuco iniciou a fase republicana sofrendo a intervenção federal (1892) e a imposição de um

¹³² Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*,, p. 114;

¹³³ Idem, p. 108;

interventor militar, não conseguindo alçar ao poder os seus republicanos históricos. Após isso, o Estado foi, durante um longo período, dominado pelo comando oligárquico de Rosa e Silva. Com as "salvações" do período presidencial heremista, Pernambuco conheceu o afastamento de Rosa e Silva e o aprofundamento de seu isolamento da política nacional, o que iria se consolidar com o Estado Novo.

O declínio de Pernambuco se enquadra na situação geral do Nordeste do País, que no período da Primeira República conheceu uma diminuição de sua capacidade econômica e financeira. A agricultura não conseguiu, por diversos fatores, competir com os produtores do centro-sul, faltava, sobretudo, crédito, que não conseguia no exterior, nem no Banco do Brasil^{^^^}. O final do Império conheceu um processo de mudança do centro dinâmico da economia do Nordeste para o Centro-Sul. Diminuiu a importância do açúcar e cresceu a do café. A importância política do Norte e Nordeste do País declinou no período estudado.

Pernambuco não tinha a mesma capacidade de impor a sua autonomia à força como tinham os Estados do Centro-Sul. Diferentemente do resto do País, no Nordeste as forças públicas eram reduzidas, com contingentes menores do

¹³⁴ "A economia agrícola nordestina enraizada numa hierarquia social estratificada, resistia teimosa, à mudança. Durante o Império, o papel do Nordeste correu paralelo, até certo ponto, ao papel assumido pelo Rio Grande do Sul como fornecedor de matérias primas para o mercado nacional. Mas, como ressaltou Paul Singer, as condições das duas regiões diferiam de maneira significativa, com o agreste, equivalente nordestino da zona de pequenas propriedades rurais do extremo sul, reduzido a uma estreita faixa de terra cercada pela caatinga hostil, restringindo portanto a formação de um mercado interno para os bens e serviços costeiros; além disso, a agricultura nordestina, embaraçada pelos precários recursos de transporte e pela já mencionada estrutura social rígida, jazia à mercê de forças sobre as quais tinha pouco ou nenhum controle" Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 127. O mesmo autor revela que em 1933 Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas e Ceará receberam apenas 10,97% dos empréstimos do Banco do Brasil a produtores agrícolas e industriais, ficando 78,96% dos empréstimos com os Estados do Centro-Sul;

que os das tropas federais, além de serem mal estruturadas. O banditismo, através do cangaço, tomou conta do interior por um período de tempo considerável.

Apesar de sua delicada situação, Pernambuco se destacava no meio dos Estados da Região. O seu principal produto era o açúcar, que reivindicava do governo federal o mesmo tratamento dado ao café, mas o Estado foi atingido pelo gradual aumento da produção de açúcar no Centro-Sul. O Porto do Recife era fonte de renda para o Estado, pois se constituía no principal da região.

Recife era uma cidade portuária importante para toda a região, ponto final de estradas de ferro. Mesmo assim, a cidade não sofreu os mesmos efeitos da urbanização que os outros grandes centros, tendo taxas de crescimento muito inferiores a Belo Horizonte e São Paulo^{^^^}. A vida cultural na cidade era agitada, fazendo-se em torno da Faculdade de Direito e da influência da presença estrangeira, que foi grande no período ao qual estamos nos referindo.

2.0. Outros Estados

Como já assente, o Nordeste^{^^®}, apesar do grande número de parlamentares representando-o, não teve uma organização hábil a defender seus interesses no período. Pernambuco e Bahia tinham maiores condições de reivindicação, mas não assumiram o papel de liderança que a eles se reservava. As necessidades das frágeis economias estaduais criavam uma concorrência entre os Estados que impossibilitava

¹³⁵ "A população urbana do Recife cresceu apenas à razão de 3,3% ao ano de 1900 a 1960, em comparação com os 6,8% de Belo Horizonte e os 7,0% de São Paulo" Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 126;

¹³⁶ A referência às regiões se faz tomando por base a classificação hoje aceita;

a união^^^ . A Bahia contava coiti uma grande representação no Congresso Nacional, idêntica à de São Paulo, o que, porém, não correspondeu à secundária importância dos baianos no contexto nacional, que conheciam constantes cisões no meio de sua elite política.

No Centro-Oeste, o Mato Grosso se notabilizou, no período, pelas sangrentas lutas coronelísticas envolvendo os Murtinho, Totó Paes e Generoso Ponce. Apesar de esporadicamente ter destaque, como no período em que um membro da família Murtinho foi Ministro da Fazenda, não ocupou posição de liderança em nenhum momento.

A região Norte não destacou-se na política nacional. A importância política da região era reduzida. Apenas se destacou a região na economia no período da ascensão da produção da borracha.

O Estado do Rio de Janeiro teve destaque na política nacional pela participação de Nilo Peçanha. Mas, por outro lado, a política local conheceu infundáveis e violentas disputas entre os grupos nilistas e anti-nilistas. O Distrito Federal é que se destacou pela sua importância econômica, particularmente no início da industrialização.

A regra foi, em relação aos Estados secundários, a intervenção federal. Enquanto Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul tinham força política e militar para evitarem que eventuais divergências com o poder central terminassem em intervenção, os pequenos Estados não eram donos de seus próprios futuros, sendo a intervenção o instrumento ao qual recorria o poder central sempre que

¹³⁷ Boris FAUSTO, *Ob.Cit.*, p. 270; Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 133;

entendesse em risco os interesses do grupo regional a ele ligado^{^^}® .

3. O Coronelismo e a Política dos Governadores'

O coronelismo é um fenômeno sociológico bastante marcante na nossa história. Apesar da intensidade com que se apresentou na Primeira República, as origens do coronelismo remontam às práticas municipais da colônia. A origem etimológica do termo vem da antiga Guarda Nacional, que se formou no Império, que atribuía aos líderes políticos locais o título de coronel, representando, sobretudo, o seu poder econômico, pois, ao ser atribuído o título, o contemplado desembolsava dinheiro referente a emolumentos para a efetivação da nomeação^{^^}® .

O coronel agia no espaço deixado pelo Poder Público. Um conjunto de carências da população que, a rigor, deveriam ser supridas pelo Poder Público eram por ele negligenciadas. A elite econômica local cuidava de preencher este espaço, se aproveitando da própria estrutura estatal para poder agir^{^^}°, pois estava o coronel, via de regra, ao lado da situação. A relação entre o coronel e o Poder Público se caracteriza pela confusão entre as esferas do público e do privado^{^^} . A falta de uma burocracia profissionalizada

¹³⁸ "Estruturadas diversamente dos três Estados acima mencionados as demais unidades da Federação caracterizavam-se pela existência de lutas violentas entre várias facções, mais numerosas e menos coesas que as congêneres gaúchas. Dependiam das demarches federais para se manterem no poder ou para atingi-lo. Como peças pouco importantes no jogo político nacional as 'situações' desses Estados podiam ser descartadas ao perigar o equilíbrio nacional" Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 188;

¹³⁹ Ver conceito de Basílio de MAGALHÃES In: Victor Nunes LEAL, *Coronelismo, Enxada, Voto*, p. 19;

¹⁴⁰ "O coronelismo é o máximo da expressão do privado, leva ao mandonismo que confunde poder político com econômico" Francisco IGLÉSIAS, *ob. cit.*, p. 210

¹⁴¹ " A essência, portanto, do compromisso 'coronelista' - salvo situações especiais que não constituem regra - consiste no seguinte: da parte dos

deixava os serviços públicos locais frágeis, abertos ao filhotismo, ficando os funcionários públicos à mercê da vontade dos coronéis¹⁴² .

Os proprietários rurais e líderes políticos dos municípios se utilizavam de técnicas clientelistas e paternalistas para justificarem e manterem suas lideranças. Ao coronel recorria o popular na falta de dinheiro. O coronel conseguia, junto aos governos estaduais, escolas, estradas e serviços públicos estaduais para o município e distribuía toda sorte de favores pessoais, como, por exemplo, empregos. O coronel era, ainda, para os seus dependentes, detentor da função de polícia e da força para promover o arbitramento em pendências verificadas dentro de seu domínio territorial¹⁴³ .

O mandonismo é outra característica deste fenômeno. As relações do coronel com seus adversários eram, em geral, de hostilidade. Os métodos de cooptação dos seus partidários eram, por vezes, violentos.

Ao contrário do que se pode imaginar, o coronelismo foi um fenômeno nacional, manifestando-se em todos os Estados, ricos ou pobres. Havia, é claro, diferentes matizes, que se prendiam à especificidade da história do local. No Nordeste os coronéis tinham grandes contingentes de

chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, cartabranca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local governista) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar" Victor Nunes LEAL, *ob. cit.*, p. 49;

¹⁴² "O sistema se baseia na troca de favores: o homem comum apoia o coronel e é por ele protegido. Como as autoridades públicas - funcionários como agentes da Justiça, delegados de polícia, coletores do Fisco, professores e até padres da Igreja - vivem muitas vezes em intimidade com o coronel, passam a ser até seus executantes de ordens ou desejos" Francisco IGLÉSIAS, *ob. cit.*, p. 210;

¹⁴³ Victor Nunes LEAL, *ob. cit.*, pp. 23 e 37;

homens armados e dominavam, à força, grande parte dos territórios dos Estados. Em São Paulo estes eram mais dependentes da estrutura do Partido Republicano, pois o Estado passou, aos poucos, a contar com uma estrutura administrativa profissional, diminuindo a importância do poder local. No Rio Grande do Sul, as tropas coronelísticas foram essenciais ao desenvolvimento da chamada Revolução Federalista, mas os coronéis conheciam uma certa limitação em seu poder, dada a excessiva centralização promovida pelo Partido Republicano - PRR, por isso os coronéis gaúchos ficaram conhecidos como "coronéis burocratas", tal era o nível de relacionamento com o centro do poder estadual¹⁴⁴ .

Como se percebe, os governos estaduais não eram necessariamente ajuntamentos de coronéis, mas mantinham relações de dependência mútua com eles: os coronéis forneciam os votos aos líderes estaduais e estes garantiam benefícios aos eleitores que ajudariam a manter a liderança dos coronéis¹⁴⁵ . A chamada Política dos Governadores¹⁴⁶ constituiu-se, do ponto de vista sócio-político, em larga extensão, ao nível da política nacional, das práticas já então consagradas pelo coronelismo. O elitismo e o mandonismo da política regional uniam o País, através de conchavos, garantido a manutenção dos detentores do poder.

¹⁴⁴ "O que singularizava o coronel gaúcho era o papel que ele desempenhava na estrutura do partido. Em outros Estados o coronel geralmente conquistava a sua posição no partido situacionista graças, em parte, ao seu poder econômico e ao seu prestígio social dentro de certa área. Conquanto esses fatores tivessem algum peso no Rio Grande, havia uma qualificação indispensável para o homem exercer o poder local: a disposição para aceitar as decisões superiores; daí o nome de coronel burocrata" Josef LOVE, Jonh WRHITH, Robert LEVINE, *ob. cit.*, p. 113;

¹⁴⁵ Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 264;

¹⁴⁶ Sobre a Política dos Governadores disse Boris FAUSTO: "seus objetivos podem ser assim resumidos: reduzir ao máximo as disputas políticas no âmbito de cada Estado, prestigiando os grupos mais fortes; chegar a um acordo básico entre a União e os Estados; pôr fim à hostilidade existente entre Executivo e Legislativo, domesticando a escolha dos deputados". *História do Brasil*, p. 259;

Do ponto de vista formal, a Política do Governadores foi viabilizada através da Comissão de Verificação de Poderes do Congresso Nacional. Os representantes eleitos pelos Estados dependiam, antes da posse, da aprovação dos seus diplomas pela Comissão, pois não havia, ainda, uma justiça eleitoral e os diplomas, muitas vezes, eram contestados. Apesar de já existir há muito tempo tal Comissão, no Governo Campos Sales é que se tornou viável este controle, vez que, para garantir boas relações com o Poder Legislativo e com os Estados, foram modificadas as regras sobre a presidência provisória da Câmara, não sendo mais a função atribuída ao mais antigo dentre os diplomados, como antes era, mas, passando a ocupar a presidência o presidente anterior, se fosse eleito para novo mandato. Assim, os quatro membros da importante comissão eram definidos em acordo com os líderes locais, já que não seria mais surpresa a presidência que teria poderes de nomeá-los.

Representou a "política dos governadores" uma garantia de permanência no poder das oligarquias regionais^^', sendo uma forma de, pelo compromisso, diminuir as pressões dos Estados sobre o Governo Federal, viabilizando o Governo Campos Sales e os governos que lhe sucederam até

¹⁴⁷ "As eleições de 1900 para a Câmara Federal e o terço do Senado confirmam o benefício desta política em favor das oligarquias que estão no poder. No momento, certos grupos oligárquicos dominam governos dos Estados. Devido a circunstâncias vistas anteriormente. Rosa e Silva controla Pernambuco; o Partido Republicano Paulista, São Paulo; Bias Fortes e Francisco Sales, Minas; Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros, o Rio Grande do Sul; Nery, o Amazonas; Montenegro, o Pará; Benedito Leite, o Maranhão; Acióles, o Ceará; Pedro Velho, o Rio Grande do Norte; Euclides Malta, Alagoas; General Valadão, Sergipe; Luís Viana e Severino Vieira, a Bahia; Venâncio Neiva, a Paraíba; Porciúncula, o Rio de Janeiro Murinho e Generoso Ponce, o Mato Grosso; Augusto de Bulhões tem o controle sobre Goiás; e Lauro Müller, sobre Santa Catarina. Além disso, as eleições confirmam a vitória esmagadora dos candidatos situacionistas nos Estados" Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 193;

1930148 Era dada, assim, roupagem de legalidade à violência e a fraude na política, já que os adversários dos regimes locais perderam, cada vez mais, espaço, sendo suas atuações neutralizadas.

Não houve, propriamente, contestação institucional ao domínio oligárquico nos Estados. Pontualmente algumas lideranças oligárquicas entraram em descompasso com a política federal, o que lhes custava o isolamento e, às vezes, a perda do poder. As "salvações", já referidas anteriormente neste trabalho, foram reações pontuais às oligarquias, apoiadas nas pretensões eleitorais de grupos de militares e oposições estaduais, mas não propriamente uma contestação ao regime elitista, pois apenas foram oportunidades de troca de comando¹⁴⁸® .

4. Os militares e o Poder

A Constituição que deu à República a sua feição legal conheceu, no seu primeiro ano de vigência, uma conjuntura de golpes e revoltas, com o fechamento do Congresso por Deodoro, com a primeira revolta da Armada e com o contragolpe florianista. Não pode ser desprezado o significado destes fatos, pois, em nome do governo

¹⁴⁸ " uma constante na política nacional é a conciliação. Para a defesa de seus interesses, os grupos dominantes entram sempre em acordo, evitam rupturas e se compõem, de modo a se perpetuarem" Francisco IGLÉSIAS, *ob. cit.*, p. 206. "No sistema constituído, os verdadeiros protagonistas do processo político eram os Estados, os quais, dotados dos necessários suportes legais, dominavam a política nacional. Em troca de tal autonomia, sem intervenção da União e do direito de controlar as nomeações federais, os Estados davam apoio ao presidente da República, sem o qual este não subsistiria no poder. Embora tal compromisso não se concretizasse em relação às pequenas unidades da Federação, como veremos adiante, esse era o princípio implícito nas relações da União com os Estados" Maria do Carmo Campeio de SOUZA, *ob. cit.*, p. 185;

¹⁴⁹ "Do ponto de vista regional, as 'salvações do norte' levam à substituição das velhas oligarquias Rosa e Silva, Nery, Acioli, etc. - por novos governos também de tendência oligárquica" Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 296;

constitucional, recorreu-se às armas, demonstrando a fragilidade do regime que nascia. Estes fatos, porém, não foram acontecimentos isolados, mas sim prenúncio da agitação que caracterizaria todo o primeiro período republicano^{^^} .

A participação política dos militares na Primeira República foi importante para a caracterização do período como de forte agitação. Essa participação pode ser dividida, didaticamente, em dois períodos de características distintas. Em \am primeiro momento, os militares participaram dos grandes acontecimentos através principalmente da alta oficialidade, que, com interesses políticos unidos a interesses pessoais, comandou diversas revoltas, organizadas por grupos que se insurgiam, na maioria das vezes, contra o governante do momento, que era apoiado por outra facção militar. Outro momento foi caracterizado pela entrada na cena política da baixa oficialidade e de postos mais baixos. O movimento que mais se associa a esta fase é, como já dito, o tenentismo. Os militares, neste momento, não se guiavam mais por reivindicações pontuais, mas exigiam mudanças estruturais^{^^^} .

A divisão em dois períodos da história da participação do elemento militar na política da Primeira República não quer significar que se tratam de períodos estanques. Os suboficiais e a baixa oficialidade já haviam, pontualmente, liderado movimentos de natureza política, tendo, inclusive a baixa oficialidade se destacado na feitura

¹⁵⁰ José Murilo de CARVALHO, *As Forças Armadas na Primeira República: o Poder Desestabilizador*. In: Boris FAUSTO (org.); *História Geral da Civilização Brasileira, III*;

¹⁵¹ "No fundo, pretendiam dotar o País de um poder centralizado, com o objetivo de educar o povo e seguir uma política vagamente nacionalista. Tratava-se de reconstruir o Estado para construir a nação. O grande mal das oligarquias - pensavam eles - consistia na fragmentação do Brasil, na sua transformação 'em vinte feudos' cujos senhores são escolhidos pela política dominante" Boris FAUSTO, *História do Brasil*, p. 314;

do golpe que instalou a República. Da mesma forma, a alta oficialidade não abandonou a cena política no período dominado pelo movimento tenentista. O que houve, na verdade, foi a proeminência, em momentos distintos, de um ou de outro setor das forças armadas.

Correspondem estes dois períodos à realidade da participação popular na política do País. O primeiro momento da participação militar se liga a uma fase da história republicana na qual os rumos do país eram decididos exclusivamente por elites políticas e econômicas. O segundo momento é marcado pelo surgimento da liderança dos tenentes e suboficiais nos movimentos reivindicatórios, em um período no qual crescia a participação popular nos acontecimentos políticos, o que coincidiu com a industrialização e a urbanização crescentes do País. Não significa isso que os tenentes vieram a representar os setores da sociedade que começavam a se expressar politicamente, especialmente a classe média, pois não houve ligação orgânica ente os militares e os referidos setores civis^{^^^}. Os militares não eram meros representantes de uma classe ou de um setor da sociedade, mas participavam dos acontecimentos com interesses **próprios^{^^^}**.

Registre-se que alguns conflitos de natureza militar aconteceram sem que tivessem como pano de fundo

¹⁵² "O fato, no entanto, é que a participação militar no sistema político, àquela época, se relacionava mais com o sistema de clivagens regionais e com as mudanças na estrutura governamental que com a pretensa incorporação de 'setores médios' no processo político" Simon SCHWARTZMAN, *ob. cit.*, p. 109;

¹⁵³ "De fato, as organizações, principalmente as organizações fechadas como são as Forças Armadas, se enquadram num universo interno de complexidade. E estas organizações, por envolverem todos os aspectos de vida de seus membros, desenvolveram sua própria identidade, vindo a assumir a autonomia relativa do mundo externo" Nilson BORGES FILHO, *Os Militares no Poder*, p. 86;

motivos ostensivamente políticos. Um exemplo claro é a chamada "Revolta da Chibata", na qual um grupo de marinheiros rebelou-se em protesto contra a tradicional forma de punição disciplinar utilizada pela Marinha, que punia com chibatadas os marinheiros considerados indisciplinados. O conflito resultou, inicialmente, na morte de oficiais, gerando um clima de confronto entre os marinheiros e oficiais que sugeriam a vingança. A repressão aos participantes da revolta foi dura, com diversos casos de prisão e morte de marinheiros. A regra, porém, foi que os movimentos dirigidos por militares, ou que contavam com estes como aliados, tivessem cunho político.

Apesar de ter sido obra dos militares o golpe que implantou a República, logo no início do novo regime foi aberto aos civis grande espaço nas instituições. Na Constituinte, os militares participaram com alguns representantes da feitura da Carta Política: "Implantada decisivamente a República pelo exército e feita a eleição da constituinte sob um governo militar, as forças armadas, donde saíram em levadas os defensores dos novos ideais, não tiveram nela mais de quarenta e sete representantes, dos quais trinta e cinco do exército e doze da armada"^^'^ .

Mas, se eles viabilizaram o golpe, a eles se reservava um importante espaço. Os dois primeiros governos da República foram dirigidos por militares. A participação dos militares na política é bastante intensa no início do período republicano. Os dois governos militares deixaram a cúpula das Forças Armadas em relação direta com as principais decisões do País. Os entraves à democratização podem, em \im primeiro momento, ser atribuídos à militarização dos governos. A

¹⁵⁴ Aníbal F. FONSECA, *A Constituinte Republicana*, In: Paulo BONAVIDES, *História Constitucional do Brasil*;

resistência dos elementos militares às eleições diretas, o seu apego ao poder, influenciou bastante na feição autoritária do nascente regime republicano.

No início da República, havia uma diferença de tratamento em relação ao Exército e à Marinha. Enquanto o Exército era visto como responsável pela instalação da República, a Marinha era associada à imagem da Monarquia. Isso ficará claro no momento da revolta da Armada, que foi combatida com a acusação de tentar a derrubada do ■ regime republicano.

Também se diferenciavam os adeptos das posições de Deodoro e de Floriano. A Deodoro da Fonseca, ligavam-se velhos oficiais da Guerra do Paraguai, sem formação na Escola Militar. Apesar de Floriano Peixoto também ter ido à Guerra do Paraguai, a ele se aliavam jovens provenientes de Escolas Militares, que tinham uma visão jacobina da luta pelo poder e, em sua maioria, expressavam ideais positivistas.

Após a eleição do primeiro presidente civil, cresceu a tendência que pregava a não participação política dos militares, entrando em um certo declínio a participação da cúpula militar no centro do poder^{^^}. Esporadicamente, setores militares radicais, de inspiração florianista, causavam ou aderiam a algumas revoltas anti-governo. Permanecia, porém, sempre presente no meio militar a esperança do retorno ao centro do poder, que terá

155 "A sucessão marcou o fim das figuras do Exército na presidência da República, com exceção do marechal Hermes da Fonseca, eleito para o período 1910-1914. Além disso, a atividade política dos militares como um todo declinou. O Clube Militar, que coordenava essas atividades, ficou fechado entre 1896 e 1901" Boris FAUSTO, *História do Brasil*, p. 256

oportunidade de acontecer pelos meios institucionais na eleição de Hermes da Fonseca.

Apesar de não ser um governo militar propriamente dito, o Governo de Hermes da Fonseca representou um retorno ao prestígio dos militares. Na campanha presidencial isto já era evidente, pois os discursos contrapunham a condição de militar do candidato, contra o civil Rui Barbosa. Durante o Governo, várias foram as intervenções dos militares na política, notavelmente nas chamadas "salvações do norte", que representaram tentativas levadas a cabo por militares e políticos oposicionistas nos Estados do Norte e Nordeste de derrubar as tradicionais lideranças oligárquicas^{^^®} . •

Como indicativo do início de uma nova fase de atuação dos militares, acontece a chamada "revolta dos sargentos". No momento em que se verifica uma tendência ao declínio da participação dos militares na política, com a orientação do Ministro da Guerra para que os comandantes não se envolvam em acontecimentos políticos nos Estados, os sargentos irrompem um movimento reivindicatório de elevadas proporções. Do final de 1914 ao início de 1916, vários fatos envolvendo sargentos e cabos terminam em repressão e desligamento de alguns membros das Forças Armadas. O movimento, que teve motivações reivindicatórias, particulares, como a questão do soldo, e gerais, como a

¹⁵⁶ "Enquanto a primeira tentativa de 'salvação nacional' fracassa (São Paulo), os casos de 'salvações do norte' mostram a determinação dos militares em participar do processo político. É verdade que o processo torna-se mais fácil nos Estados do Nordeste, porque é lá que se instalam as oligarquias mais fechadas e intolerantes, o que provoca protestos contínuos contra suas arbitrariedades. As oposições encontram oportunidade única neste momento em que o Exército pretende retomar o poder político" Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 294;

reforma da Constituição, é visto como um precursor do movimento tenentista.

Após 1920 há uma radicalização mais visível nas Forças Armadas^{^^}. Desde 1919 discutia-se um possível aumento dos soldos, pretendendo os militares mais do que o Governo argumentava que podia dar. As relações entre o Presidente Epitácio Pessoa e as Forças Armadas foram marcadas por desentendimentos desde a nomeação de ministros civis para as pastas militares.

Como já visto, a radicalização se mostrou maior no final do período estudado. As revoltas militares de 1922 e 1924, a *Coluna Prestes-Miguel Costa* e outros movimentos de natureza militar marcaram o cenário político. Havia nas Forças Armadas um descontentamento com a situação das coisas e com o papel a eles reservado. Não se verificava, porém, na sociedade, um apoio que viabilizasse um movimento revolucionário, à exceção de uma certa simpatia que os "tenentes" conseguiram junto à classe média[®]. Mas a classe média não era, ainda, um setor tão expressivo da formação social, muito menos era organizado.

Do ponto de vista ideológico, os militares no nascimento da República tinham uma visão de mundo

¹⁵⁷ "É a radicalização posterior a 1920 que levará esse movimento a intensificar a crítica ao governo e, depois, a mostrar a existência de duas correntes em seu bojo; a da alta oficialidade, que se caracteriza como continuação do movimento dos fins do Império e é simplesmente uma tentativa de conseguir posições; e a da baixa oficialidade e de suboficiais, que nasce praticamente com a revolta dos sargentos e pretende mudanças mais radicais, como as do sistema político e de poder" Edgar CARONE, *ob. cit.*, p.340;

¹⁵⁸ "Descontados alguns apoios, os 'tenentes' acabaram enfrentando o governo praticamente sozinhos. Não conseguiram arrastar o Exército atrás de si. Nenhum setor ponderável da elite civil até 1930 mostrou-se disposto a jogar uma cartada tão radical. Radical não por seu conteúdo, mas por seu método: a confrontação armada" Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 315;

autoritária, adotando o positivismo comteano, com uma interpretação própria¹⁵⁹. Ao final do primeiro período republicano, ao que se constata, continuava a vigência do pensamento autoritário no meio militar, apesar das críticas sociais levadas a cabo pelo "tenentismo". Não era mais, porém, a visão de mundo que lhes caracterizava de matiz positivista. O positivismo foi sendo abandonado no ensino militar à medida em que este abandonavam ensinamentos de natureza política, para buscar uma maior profissionalização das Forças Armadas¹⁶⁰. O ensino militar tendeu à profissionalização desde o período governamental de Hermes da Fonseca, mudando a forma de verem os militares a sua função na sociedade, mas não conseguindo evitar que eclodissem os movimentos que fecharam a Primeira República.

Após a Primeira Guerra Mundial, houve outra considerável mudança no ensino militar no Brasil. Antes havia uma influência clara das técnicas militares alemãs, tendo acontecido de oficiais brasileiros irem estudar na Alemanha. Após a Primeira Guerra Mundial, os alemães, derrotados, não serviam mais de modelo, tendo vindo ao País instrutores militares franceses que, apesar da resistência de alguns, influenciaram a formação dos jovens militares¹⁶¹.

¹⁵⁹ "Um grupo social que se sentiu particularmente atraído por essa visão de sociedade e da república foi os militares. O fato é extremamente irônico, de vez que, de acordo com as teses positivistas, um governo militar seria uma retrogradação social. Mas entram aí as surpresas que fazem interessante o fenômeno da adaptação de idéias. Acontece que os militares tinham formação técnica, em oposição à formação literária da elite civil e sentiam-se fortemente atraídos pela ênfase dada pelo positivismo à ciência, ao desenvolvimento industrial. Por outro lado, por serem parte do próprio Estado, não podiam dele prescindir como instrumento de ação política. A idéia de ditadura republicana tinha para eles um forte apelo, embora na América Latina pudesse aproximar-se perigosamente da defesa do caudilhismo militar e assim tenha sido vista por observadores estrangeiros, especialmente europeus, durante os dois governos militares que iniciaram a República" José Murilo CARVALHO, *A Formação das Almas*, p. 27;

¹⁶⁰ Boris FAUSTO, *ob. cit.*, p. 313;

¹⁶¹ Edgar CARONE, *ob. cit.*, p. 354;

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como procuramos consolidar neste trabalho, o Estado Federal foi implantado somente com o golpe que fundou a República, apesar de já ter sido pregado no período do Império,, mesmo por defensores do regime monárquico. Correspondeu a adoção da Federação às exigências regionais já verificadas na política do Império.

Há, como se sabe, um conhecido argumento que atribui à forma de introdução do nosso Federalismo a maioria dos males nele verificados. Diz-se que nosso Estado Federal padece de um vício de origem, já que surgiu da desagregação de um antigo Estado Unitário, de tradição centralizadora, e não, como na experiência norte.-americana, da união de Estados independentes, que se uniram para constituir uma nova entidade estatal, tendo o Federalismo surgido como uma opção concreta de sobrevivência para esses países.

A experiência da introdução do modelo federativo no Brasil, conforme as análises feitas ao longo do nosso texto, prova que não é o fato de ter surgido de um Estado unitário que descaracteriza o nosso federalismo. A Federação no Brasil nasceu justificada, tanto pela organização social e econômica já descentralizada, apesar do unitarismo do Império, como pelas reivindicações federalistas dos nossos teóricos.

O fato de ter nascido de uma estrutura estatal unitária não tira a importância da introdução da

forma de Estado Federal, que se constituiu em um importante marco no desenvolvimento das instituições políticas do País. O Estado que veio com o regime republicano era, inegavelmente, uma Federação, com uma Constituição Federal composta dos elementos conceituais do instituto estudados no Capítulo I deste trabalho.

Se, por um lado, no nascimento de nossa Federação, não havia propriamente Estados que se uniam, por outro, existiam, como já indicado, concretos interesses regionais que não podiam mais ser equacionados nos marcos de um regime formalmente centralizado. A doutrina nacional abeberou-se na história das ex-colônias inglesas da América do Norte para montar uma estrutura estatal capaz de comportar as demandas das diferentes elites regionais, que já marcavam a nossa história política. A adoção do Estado Federal foi uma medida inevitável, pois se constituiu em solução para boa parte dos problemas que atingiam as relações políticas no período imperial.

Este estudo acaba por nos indicar o caráter multifacetado do conceito de Federação. Não há "a" Federação, mas sim Estados que, diante da existência de determinados elementos, como a descentralização política, podem ser definidos como Federações. Apresenta-se a Federação com uma forma determinada pelo tempo e pelo espaço no qual ela está inserida. É, antes de tudo, o Estado Federal o produto da cultura da nação que o adota.

A Federação foi, realmente, uma feliz inovação operada pela Constituição de 1891, sendo a sua feição determinada mais pelo que Sérgio Buarque chamava de Constituição não escrita do que pelo Texto Constitucional.

Nosso "Federalismo desigual", da Primeira República, como se referiu Robert Levine, foi produto de uma prática política claramente oligárquica.

Outra visão que se desconfirma na realidade é a que atribui à adoção de uma estrutura federal, por si só, a democratização do Estado. A relação entre democratização e Federalismo é, como visto, relativa. O Estado Federal, mesmo com a descentralização que lhe é peculiar, pode ser um instrumento de afirmação da democracia, mas, por outro lado, pode ser também um instrumento para um acerto autoritário entre elites.

A análise do desenvolvimento histórico do Estado Federal brasileiro, partindo do contexto de sua introdução no país, mostra como se compatibilizou, aos poucos, a nova forma descentralizada de Estado com uma tradição autoritária na condução dos negócios públicos. Se, no início, o nosso Federalismo adotou institutos copiados acriticamente dos Estados Unidos da América, a história tratou de selecionar os instrumentos que se adaptavam à nossa realidade.

A reforma constitucional levada a cabo em 1926, de feição nitidamente centralizadora, mostrou a incompatibilidade entre a descentralização inicialmente estabelecida e as pretensões de dominação de nossa elite política e econômica. A intervenção federal, recurso próprio do Federalismo, foi im instrumento bastante utilizada no primeiro período republicano, tendo sido ampliadas na Revisão Constitucional de 1926 as hipóteses nas quais poderia ser utilizada.

A prática política que se desenvolveu sob a vigência da Constituição Federal foi baseada em um consenso autoritário, que alguns chamam de "Pacto Liberal-Oligárquico"¹⁶². Se por um lado os rumos da Federação não expressavam interesses de apenas um Estado, mas de grupos diversos, por outro não chegava a ter um conteúdo popular. Formava-se o consenso a partir da composição dos interesses de grupos oligárquicos, donos das economias regionais, garantindo-se a participação de Minas, São Paulo e Rio Grande do Sul na definição dos rumos da Federação.

A chamada "política do governadores" caracterizou boa parte do período estudado. Conforme demonstrado, esta política indicou, ao mesmo tempo, um fortalecimento do poder central, que recebeu apoio antes não sistematizado, e um aumento no poder das elites nos Estados, transferindo para estes questões antes definidas no nível do Congresso Nacional. A perpetuação do poder estadual, com as devidas variações regionais, favorecia as institucionalizadas práticas coronelistas.

A importância da atividade dos militares no nascimento do novo Estado e a sua participação ativa na política do primeiro período republicano expressam a dificuldade de se constituir a nova entidade estatal em lam exemplo de republicanismo, descentralizado e democrático. Não permitia este fim a ideologia autoritária, por vezes positivista, que caracterizava o elemento militar, tendo sido a Primeira República uma época de ascensão da participação política dos militares.

¹⁶² Ver Paulo BONAVIDES, Paes de ANDRADE, *ob. cit.*, p. 249;

Não foram concretas as contestações ao regime. As chamadas "salvações", como demonstrado no decorrer do texto, foram episódios de troca de dirigentes, permanecendo intactas as estruturas oligárquicas. A "Campanha Civilista" não foi capaz de apresentar uma alternativa global à situação, antes pelo contrário, se apoiou nos interesses da lavoura do café. Os "tenentistas" não associaram suas críticas sociais às de outros setores da sociedade, inviabilizando uma possibilidade maior de mudança social que essa união poderia descortinar.

BIBLIOGRAFIA

ACKEL FILHO, Diomar. *Município e prática municipal*. São Paulo: RT, 1992;

ADORNO, Sérgio. *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988;

ANDRADE, Paes de, BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz na Terra, 1991;

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986;

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. São Paulo: Renovar, 1993;

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 1994;

_____. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993;

_____. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de informação legislativa*. Brasília, n° 65, p. 115-126, jan./mar. 1980;

_____. O planejamento dos organismos regionais como preparação a um federalismo da regiões. *Revista de*

informação legislativa. Brasília, n° 31, p. 53-78, jul/set, 1971;

_____. *Teoria do estado*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995;

BORGES FILHO, Nilson. *Os militares no poder*. São Paulo: Acadêmica, 1994;

CARDOSO, Fernando Henrique. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In: FAUSTO, Boris (Org.). *Eistória geral da civilização brasileira* III. *O Brasil republicano*. 1. *Estrutura de poder e economia (1889-1930)*. Rio de Janeiro: Bertrhand Brasil, 1989;

CARMAGNANI, Marcello (Org.). *Fédéralismes latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México:Fondo de Cultura Económica 1993;

CARONE, Edgar. *República velha II. Evolução política (1889-1930)*. São Paulo: Difel, 1983;

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993;

_____. As forças armadas na primeira república: o poder desestabilizador. In: FAUSTO, Boris (Org.). *Eistória geral da civilização brasileira* III. *O Brasil republicano*. 2. *Sociedade e instituições(1889-1930)*. Rio de Janeiro: Bertrhand Brasil, 1989;

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1991;

- _____. Considerações sobre o Federalismo. *Revista de informação legislativa*. Brasília, n° 85, p.45-74, jan/mar 1985;
- CASALECCHI, José Ênio. *O partido republicano paulista*. São Paulo: Brasiliense, 1987;
- CAVALCANTI, Amaro. *Regime federal e a república brasileira*. Brasília: UnB, 1983;
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do estado*. São Paulo: RT, 1977;
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Teoria geral do estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995;
- Dl PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995;
- Dl RUFIA, Paolo Biscarete. *Direito constitucional: instituições de direito público*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: RT, 1984;
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 1993;
- FARENA, Duciran Van Marsen. Federalismo e direito econômico. *Revista de informação legislativa*. Brasília, n° 111, p. 21-44, jul./set. 1991;
- FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira, III. O Brasil republicano. 1. Estrutura de*

poder e economia (1889-1930). Rio de Janeiro: Bertrhand Brasil, 1989;

_____. *História geral da civilização brasileira, III. 0 Brasil republicano. 2. Sociedade e instituições(1889-1930)*. Rio de Janeiro: Bertrhand Brasil, 1989;

_____. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1995;

FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais de direito constitucional moderno*. São Paulo: Saraiva, 1983;

_____. *Curso de direito constitucional. 1. ed.* São Paulo: Saraiva, 1995;

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional brasileiro. Vol II. Formação constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1960;

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 8. ed. São Paulo: Nacional, 1968

GARCIA, Maria. A constituição de 1891. In: D'AVILA, Luis Felipe (Org.). *As constituições brasileiras*. São Paulo: Brasiliense, 1993;

GOULART, Clovis de Souto. *Formas e sistemas de governo. Uma alternativa para a democracia brasileira*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1995,

HAMBLOC, Ernest. *Sua majestade o presidente do Brasil*. Trad. Lêda Boechat Rodrigues. Brasília: UnB, 1981;

- HELLER, Hermann. *Teoria do estado*. Trad. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968;
- IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória política do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993;
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Trad. Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992;
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 1995;
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 4. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1975;
- LEVI, Lúcio. Federalismo., In: BOBBIO, Norberte, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (Orgs). *Dicionário de política*. Brasília: Linha Gráfica e UnB, 1991;
- LEVINE, Robert, LOVE, Joseph, WRHITH, John. O poder dos estados. Análise regional. In: FAUSTO, Boris. *História geral da civilização brasileira, III. O Brasil republicano. 1. Estrutura de poder e economia (1889-1930)*. Rio de Janeiro: Bertrhand Brasil, 1989;
- LIMONGI, Fernando Papaterra. "O federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1991;
- LOVE, Joseph. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, Marcello (org.). *Federalismos*

latinoamericanos: Mexico/Brasil/Argentina. México:Fondo de Cultura Econômica, 1993;

MADISON, James, HAMILTON, Alexander, JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993;

MACIEL, Ademar. Nossa primeira constituição à luz do direito comparado. *Revista trimestral de direito público*. São Paulo, n° 1, p. 192-207, 1993;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1993

MIRANDA, Jorgé. *Manual de direito constitucional. Tomo III. Estrutura constitucional do estado*. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1988;

NOGUEIRA, Otaviano. A Constituinte Republicana. In: BONAVIDES, Paulo. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991;

PINTO, Tereza Celina de Arruda Alvim. *Medida cautelar, mandado de segurança e ato judicial*. São Paulo: Malheiros, 1992;

ROM7VN0, Santi. *Princípios de direito constitucional geral*. Trad. Maria Helena Diniz. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977;

ROVERSI-MÔNACO, Fábio, descentralização e centralização. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco

(Orgs). *Dicionário de política*. Brasília: Linha Gráfica e UnB, 1991;

SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo regional*. São Paulo: Saraiva, 1982;

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988;

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991;

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. O processo político partidário da primeira república. In: MOTA, Carlos Guilherme. *Brasil em perspectiva*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990;

SOUZA, Terezinha Oliva de. *Impasses do federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Aracaju: UFS, 1985;

SPOTA, Alberto Antonio. *Confederacion y estado federal*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciências Sociales, 1976;

TEIXEIRA, J. H. Meireles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991;

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1992;

