

## A POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO E OS MECANISMOS DE GOVERNO

*Maria Luíza Marcilio*

“A Nação Brasileira adota, como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

Inicia-se, dessa forma, a Constituição Republicana Brasileira de 1891.

A introdução, no Brasil, de um sistema em bases federativas corresponderia a uma exigência histórica nacional? Ou a adoção desse regime representaria a tendência, quase sempre presente, entre nossos primeiros políticos, de buscar no exterior os moldes para o nosso uso? Ou, ainda, o federalismo instalado na República foi o resultante de um processo interno aliado à busca de exemplo de fora?

A primeira grande experiência de federalismo, em termos modernos, apareceu nos Estados Unidos da América, expressa na Constituição de 1787. O primeiro cuidado dos treze Estados iniciais norte-americanos, logo durante o processo de independência, foi o de reorganizar e o fixar em bases escritas a realidade de existências autônomas. Logo após o Tratado de Versalhes de 1783 que ratificou a independência dessas antigas colônias, cada uma delas procurou elaborar sua própria Constituição. Assim, Massachussets em 1780, ainda, New Hampshire em 1784, para apenas citar dois exemplos, aprovaram suas Constituições. Estas elaboraram-se em textos nítidos e lógicos, concebidos por homens formados na escola de Montesquieu e na dos Ingleses. Iniciavam-se, ou pela declaração dos direitos, como a da Virgínia e a da Pennsylvania, ou pela afirmação da soberania do povo, conforme as teorias políticas da Revolução Inglesa, desenvolvidas pelos filósofos da Europa Ocidental, no correr do século XVIII. Porém, toda essa base filosófica e institucional respondia diretamente, a formações históricas peculiares a cada uma das entidades. Assim, esses Estados rejuvenesciam-se politicamente, fundando-se sobre princípios que não eram novos mas, agora, eram definidos com clareza.

Portanto, organizaram-se primeiramente os Estados, antes mesmo da Federação. Em 1787, quando se reuniu a Convenção de Filadélfia, ficou aprovada uma Constituição geral, onde a União saía fortificada, depois de acertadas soluções de interesse geral, ditadas pela razão. O Congresso devia compor-se de duas Câmaras: a Câmara dos Representantes, eleita pelas populações, e o Senado, formado pelos delegados enviados pelos legisladores de cada Estado. O Presidente dos Estados Unidos seria eleito pelos delegados de todos os Estados. Enfim, a Côte Suprema seria o órgão máximo do Poder Judiciário, independente dos demais poderes, ela deveria julgar “no direito e na equidade, todos os casos ligados à Constituição, às leis dos Estados Unidos, e aos tratados concluídos ou a concluir, sob sua autoridade”.

Através dessa Constituição, os Estados autônomos reuniram-se sob o laço do federalismo, pelo qual o governo do Congresso e os governos dos Estados controlavam-se mutuamente e cada um deles era controlado por si mesmo. Desta forma, foram garantidas, a um tempo, as autonomias regionais das antigas colônias dentro da unicidade da Nação soberana.

É incontestável, com efeito, diz Tocqueville, que, nos Estados Unidos, o gosto e o uso do governo republicano e federativo nasceram nas Comunas e no seio das Assembléias Provinciais (1).

A Suíça, por sua vez, é exemplo, dos mais representativos, de evolução rumo ao federalismo. A História constitucional da Confederação Helvética mostra sua transição para um Estado federal que, enquanto é uno para as relações internacionais, em assuntos internos mantém a quase absoluta independência de seus membros. Os 22 Cantões Suíços, organizados em 1848 com nova Constituição, em um Estado Republicano e Federal, vieram também, como no caso norte-americano, fixar em bases e princípios modernos, uma realidade de fato. Aos três originais Cantões da Floresta, germânicos, somaram-se, através de alianças defensivas (de 1291 e 1315), outros distritos e cidades, todos ligados aos três primeiros membros, mas não, necessariamente, entre si. No século XVII, foi introduzido o sistema republicano, mas de caráter unitário, centralizador, correspondente ao contexto político absolutista da época. Napoleão, em 1803, fez da República unitária uma República Federativa, e o estatuto de 1848 veio selar, definitivamente, tal esquema.

(1) A. Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 17e ed., Paris, 1888.

A História da Confederação Germânica, obra de Bismarck em 1871, repousa, ela também, nas bases originais da vida autônoma dos primitivos grão-ducados e principados, autonomia essa que remonta à Idade Média. Desde os Tempos Medievais, através de toda a Época Moderna, e até os Tempos Contemporâneos, sempre estiveram acesos sentimentos particularistas e processaram-se desenvolvimentos peculiares em regiões como a Prússia, a Baviera, a Saxônia, o eleitorado de Hannover, para citar apenas exemplos mais representativos. O longo processo de unificação da Alemanha, desde o Congresso de Viena até Bismarck, caracterizou-se pelas lutas particularistas entre os grandes e pequenos Estados, com vistas à supremacia.

A organização do Bundestag de 1815 (a Assembléia de Frankfurt), os problemas sérios que os idealizadores do Zollverein tiveram de enfrentar, no plano econômico, para sua concretização, tôdas foram etapas duma luta contínua contra os interesses particularistas e separatistas dos Estados Alemães. Desde a dissolução da Assembléia de Frankfurt, após as Revoluções de 1848, até a Constituição Federal para o norte da Alemanha, obra de Bismarck, em 1867, finalizando na reformulação dessa Constituição, com a união final da Alemanha, em 1871, nota-se como grande constante, a existência de forte formação regionalista. Os próprios dialetos que ainda hoje se conservam por toda a Alemanha, refletem bem uma estrutura diversificada, de partes que se congregaram para formar um todo: a Confederação Germânica.

Ainda dessa vez, a Constituição Germânica de 1867, modificada em 1871, adotando o sistema federativo, apenas legislou sobre uma realidade. O novo Reich de 1871 era composto de 4 Reinados, 5 Grão-Ducados, 13 Ducados e Principados, e 3 cidades livres.

Os três casos referidos, que são os grandes exemplos do federalismo do século XIX, mostram, todos êles, a instituição de um Estado Federal atendendo aos imperativos de uma evolução e de um contexto históricos bem nítidos. Na organização dos Estados Unidos da América do Norte, na dos Estados Confederados da Alemanha e na Confederação dos Cantões Suíços, as várias unidades constitutivas de cada um desses países possuíam, previamente, experiência singular de vida autônoma. Tratava-se, portanto, de uma criação endógena, e, mesmo, de uma exigência histórica.

Outros exemplos existem, no século XIX, de esboço de estruturação federativa, mas, nestes, os contextos históricos apre-

sentavam-se radicalmente diferentes dos casos anteriores. Trata-se das experiências de algumas nações hispano-americanas.

Dessas novas repúblicas, criadas no início do século XIX, tentaram algumas, sob a grande influência da república norte-americana, introduzir um estatuto federalista. A primeira Constituição do México, em 1824, adotava o sistema de laço federal, para um território dividido em várias coletividades. As ditaduras e oligarquias que dominaram o cenário político desse país, por muitos anos, tornaram letra morta o sistema elaborado. Em 1857, novo ensaio foi tentado, no mesmo sentido. E Tocqueville assim comenta o caso do federalismo no México: “A Constituição dos Estados Unidos assemelha-se a essas belas criações, que cobrem de glória e de bens aqueles que as inventaram, mas que permanecem estérís, em mãos alheias. É o caso de México, em nossos dias. Os habitantes do México, querendo estabelecer o sistema federativo, tomaram por exemplo e copiaram, quase inteiramente, a Constituição Federal dos anglo-americanos, seus vizinhos. Mas, transportando para seu país a letra da lei, não puderam transportar, ao mesmo tempo, o espírito que a vivifica. Observa-se, então, que, sem cessar, veem-se eles embaraçados, em meio às confusões de seu duplo governo. A soberania dos Estados e a da União, saindo do círculo que a Constituição traçara, interpenetram, cada dia, uma na outra” (2).

Essas considerações de Tocqueville são válidas para os demais países hispano-americanos que procuraram organizar-se, no século XIX, dentro dos modelos federais dos Estados Unidos.

Na Argentina, após o Congresso de Tucuman, que fez a nação independente, uma luta entre unitários e federalistas logo se estabeleceu, luta essa que se prolongou por quase todo o século. Em 1853 foi aprovada uma Constituição liberal e federalista, calcada sobre a dos Estados Unidos. A anarquia político-militar que continuou a caracterizar o novo país, impediu que a nova estruturação institucional funcionasse. Poucas, poucasíssimas eram as experiências de governo regional, nas antigas colônias espanholas. Daí, o fracasso e o desenvolvimento, na aplicação de estatutos importantes, em bases federativas.

Outro exemplo similar foi o da Venezuela. Após uma Constituição unitária (1857), ali introduziu-se o sistema federalista, com a Constituição de 1874. Reuniam-se, dentro dos padrões norte-americanos, treze Estados venezuelanos. A su-

(2) *Idem, ibidem.*

cessão de caudilhos impediu, lá também, a prática da lei. Mais uma vez repetia-se o artificialismo de uma federação em regiões sem formação e experiências históricas de self-government.

Nos três exemplos hispano-americanos referidos, nota-se o caráter exógeno do sistema de franquias regionais.

Analise-se, então, o caso do federalismo brasileiro. Mas, antes, seja pôsto, com clareza, o conceito político de federalismo. Sintetizando, em linhas básicas, as exposições de alguns especialistas, pode-se dizer que federalismo é a forma de governo, ou o regime que resulta da união de diversas unidades em uma só nação, mantendo cada unidade sua autonomia, nos assuntos não concernentes ao campo de interesses comuns da União.

Parece evidente, portanto, que o Estado Federalista mais autêntico é aquele formado pela reunião de partes que já conheciam anteriormente, vida autônoma, governo. Os Estados Unidos, o Reich de 1871, a Confederação Helvética são grandes exemplos históricos dessa autenticidade.

Passando ao Brasil, que dados básicos se podem retirar de seu passado histórico, para informar uma análise sobre o federalismo vigente desde 1889?

O sistema de capitanias hereditárias repartiu o território em comunidades político-administrativas. As grandes distâncias contribuíram para o isolamento e a carência de intercâmbio entre elas. Poderia parecer que, dessa estrutura, tivesse nascido uma vida regional bem diferenciada. Não houve porém, a aglutinação das populações das diversas capitanias nem em torno de interesses de uma vida própria, interna, nem em torno de seus chefes, os Capitães Donatários, com seus poderes outorgados.

Numa economia primária, organizada, desde o início, para atender exclusivamente ao mercado internacional, a população colonial prendeu-se à orla marítima, aos portos maiores, que representavam a garantia de contato com a metrópole, e a forma única de colocar os produtos nos mercados da Europa. Desta forma, as atenções dos coloniais estiveram sempre voltadas para a Europa, numa dependência quase direta.

Fácil é notar, entre os habitantes do Brasil colonial, a falta de consciência reinante quanto à realidade da Capitania como força aglutinadora da vida político-administrativa regional.

Não são raros os documentos dos três primeiros séculos que registram vereadores de vilas mandando suas representações, queixas ou sugestões diretamente à Sua Magestade, em Portugal, numa demonstração de total indiferença, senão de desconhecimento da autoridade regional constituída, o Capitão-mór. Quanto aos governadores gerais, sua ação não ultrapassava os arredores da cidade de Salvador, nos primeiros tempos. A própria Coroa, centralizadora, não impedia e, mesmo em vários casos, incentivava, a ação isolada de muitos municípios.

Ainda mais: certas capitanias sofreram constantes modificações territoriais e, em alguns casos, mudanças de seu centro político. Foi, por exemplo, o caso da Capitania de São Paulo, antes Capitania de São Vicente, que viu uma diminuição gradativa dos limites de sua jurisdição, em benefício de novas unidades criadas, como as capitanias de Cuiabá e Mato Grosso, a de Goiás, e a de Minas Gerais. São mais significativas, contudo, as mudanças de jurisdição que sofreu: ora reunia-se à jurisdição da Capitania do Rio de Janeiro, ora voltava a constituir-se Capitania autônoma, ou então era ligada à Capitania de Minas Gerais. Tudo isso, sem que se esboçasse a mínima reação por parte da população local, ou dos interesses regionais, o que vem corroborar com a afirmação da inexistência da realidade Capitania, na mentalidade da época. Não houve a prática do self-government nas várias divisões do Brasil. Não houve, tampouco, evoluções diferenciadas e paralelas entre as regiões da colônia.

Pode-se, isto sim, falar em experiências históricas de vida local, em torno do Município, no Brasil.

As Ordenações do reino, transpostas para o Brasil, regulamentando a vida institucional da colônia, proporcionavam a organização da vida municipal, baseada no poder das Casas da Câmara, cujo comando era exercido pelos chamados "homens bons". Estes instalavam sua autoridade usando, ao mesmo tempo, de suas riquezas, de seu poderío de senhor de escravos e agregados, e também, é claro, da autoridade que o rei lhes conferia. É o agricultor, o grande senhor de terras, que personifica o "homem bom".

E as Câmaras Municipais, que congregavam os homens bons, possuíam atribuições consideráveis. Iam até o ponto de oporem decisões de interesse local àquelas vindas de Lisboa. Exemplos houve de terem as Municipalidades deposto os Capitães Gerais, e de terem sido, tais atos, sancionados pela inteira aprovação do governo de Lisboa. Armitage cita, em sua

História do Brasil, o caso havido em 1710, por ocasião da invasão francesa. Nessa oportunidade, Francisco de Moraes e Castro, Capitão Geral do Rio de Janeiro, foi deposto pela Câmara Municipal da cidade e o governo de Lisboa, subseqüentemente, deu sua aprovação ao ato (3).

As ordens, decretos ou instruções que vinham de fora, do Capitão Mór, do Governo Geral ou da metrópole, eram acatadas por êsses grandes senhores desde que úteis às suas atividades, ou quando traziam um refôrço a seus privilégios. Nem Portugal, nem seus representantes na colônia, tinham o poderio ou os recursos necessários para obrigar, pela força, a obediência dos "homens bons".

A vida dinâmica, no interior de cada município, foi em traços gerais, idêntica, de Norte a Sul da colônia, desde os primeiros núcleos municipais, criados no século XVI, até o século XIX.

A transferência da Côrte portugueza para o Brasil foi o primeiro grande passo da concentração política, em território nacional, no sentido de criar, aqui, um centro político-administrativo eficiente e absorvente.

Outra fôra a experiência político-administrativa das antigas colônias inglêsas. A fundação, bem diferenciada, de cada uma dessas unidades, suas experiências de vida e organização autônomas, desde os primeiros tempos, no plano regional de colônia, tornara viva a consciência, entre seus habitantes, da presença e originalidade de cada unidade. Na verdade, os colonos inglêses, na América, tinham consciência nítida de seus laços particulares com Massachussets, por exemplo, ou com Maryland ou Virginia, muito mais que de um relacionamento restrito às cidades de Boston, Annapolis ou Richmond.

Tavares Bastos, o defensor do federalismo no Brasil, durante o Segundo Reinado, já percebia as diferenças de formação histórica entre as colônias inglêsas do norte e o Brasil. Diz êle em "A Província": "Na república anglo-americana, o Estado é entidade anterior à União... Cada um dos Estados possui as leis civis e criminais que adotou no tempo colonial ou que promulgou depois; uma magistratura que executa essas leis e uma administração civil próprias, organizadas, ambas sôbre a base democrática, mas sem uniformidade absoluta, constituídas em suma pelas respectivas legislações" (4).

(3) Armitage, *História do Brasil*, 3ª ed. brasileira, Livraria Editora Zélio Valverde, Rio de Janeiro, 1943, pág. 24.

(4) Tavares Bastos, *A Província*, 2ª ed. Companhia Editora Nacional, 1937, pág. 47.

No caso brasileiro, os sentimentos de filiação, de particularismo, limitam-se apenas às vilas ou cidades. O nosso homem colonial tinha clara consciência e lutava pelos seus interesses ligados a uma São Paulo de Piratininga, a uma Olinda, a uma Salvador. Raramente se dava, porém, conta, de que pertencia a circunscrições mais amplas, no âmbito de capitânias.

Charles Morazé, em "Les trois âges du Brésil" mostra, em termos muito claros, essa situação. Afirma êle: "A velha cidade de Salvador da Bahia era apenas a capital na medida em que era a sede da residência do govêrno geral mas sua autoridade efetiva ia apenas até seus arredores; para o resto era ela nominal. O mesmo, mais ou menos, deu-se com o Rio de Janeiro, tornando-se capital. Inclusive a circulação de mercadorias, a circulação de idéias e ordens tendiam a fazer-se diretamente, das diversas zonas do interior para as rotas marítimas que conduziam à Europa. Mas, sem dúvida que a Bahia, as cidades como São Paulo e São Luís do Maranhão foram chamadas a desempenhar um papel menos por obediência a decisões políticas que pelos imperativos geográficos" (5).

Feita a singular independência política do Brasil, D. Pedro, assim como os que o cercavam e apoiavam, evidentemente, optaram pela organização do novo país em bases européias, portuguesas, inglesas e francesas. Nessa oportunidade, tal orientação aparecia como a mais natural, não apenas pelas influências européias que incidiam diretamente sobre o Brasil, mas também porque outra organização, mais apoiada na autonomia provincial, não tinha qualquer condição de funcionar bem: a carência de experiência política era, ainda, geral; não havia elites preparadas nem para assumir o govêrno centralizado. A Constituição Imperial de 1824 fôra modelada sob as influências da estrutura das monarquias unitárias da Inglaterra, França e Portugal de então.

Um forte escalonamento do poder foi estabelecido, indo do Poder Moderador aos podêres dos Presidentes de Províncias, simples mandatários do primeiro. As únicas experiências de govêrno autônomo da História colonial do Brasil — os municípios —, enfraqueceram-se então, uma vez perdida boa parte de sua autonomia. Com sua tendência sempre caracteristicamente centralizadora, a Coroa inibiu, no plano institucional, as possibilidades de florescimento de uma vida autônoma regional.

---

(5) C. Morazé, *Les trois âges du Brésil*, Paris, 1954 pág. 67.



Mas as antigas forças dominantes na colônia, os “homens bons”, chefes quase absolutos da vida social e política do antigo município, não perderiam, sob a nova ordem, sua força enorme. Ainda aqui, Morazé caracteriza bem a situação: “... O município deixou-se despojar de uma parte de suas prerrogativas políticas em favor dos órgãos novos da Província ou do Império? Sim, em aparência, mas, na realidade, os chefes locais, após algumas vicissitudes, reencontraram um regime de seu agrado. Após a Constituição, o Ato Adicional parece transportar o poder do município à Assembléa Provincial. Isto quer dizer que os mais poderosos chefes locais aceitaram êsse reagrupamento, que iam, agora, com mais vontade, à capital provincial, onde ainda era necessário levar as colheitas e comprar escravos, onde se desenvolve um pequeno comércio de objetos manufaturados europeus. Os chefes de família são os senhores da Assembléa Provincial... De fato, a existência dêsse reagrupamento político, na escala provincial, acabou por acarretar profundas modificações no interior da velha família brasileira... O chefe não podia mais estar, ao mesmo tempo, em seu domínio e na capital provincial... Então, êle designa o mais dotado de seus filhos ou de seus sobrinhos para ir estudar, numa das duas Faculdades de Direitos do Império, São Paulo ou Olinda; ou, ainda melhor, êle lhes paga a viagem de estudo em Coimbra ou na França... Mas, o senhor permanece senhor” (6).

O chefe local passou a utilizar, então, do voto como arma de defesa de seus poderes e privilégios.

No município, as listas de votantes eram organizadas sob as suas vistas. Praticamente, as famílias poderosas davam-se a si mesmas o direito de voto. O sistema eleitoral do Império era fortemente censitário, num país de grande contingente de escravos e onde as fortunas limitavam-se, praticamente, àquêles poucos poderosos ligados à economia de exportação. Além do mais, o sistema eleitoral que selecionava, rigidamente, pela fortuna pessoal, excluía o estrangeiro e o não católico, o que significa, em outras palavras, o domínio exclusivo do senhor de terras na vida político-administrativa da nação.

Para defender, pela força, êsses poderes, os chefes locais criaram uma entidade militar própria: a Guarda Nacional. O “coronel” da Guarda Nacional, personificado no senhor de grandes terras e de escravos, tinha, na realidade, todo o poder político: através do voto, êle enviava para as Assembléas Pro-

6) Idem, *ibidem*, pág. 78 a 79.

venciais ou para o Congresso Nacional seus filhos ou apadrinhados, bacharéis; continuava detendo todo o poder econômico: eram êles os promotores da produção para exportação, como grandes proprietários de terras de monocultura; e possuíam, agora, também, o poder militar, com a Guarda Nacional.

O Ato Adicional de 1834, satisfez, de certa maneira, as tendências mais liberais e democráticas da época, dando maior autonomia às províncias. A extensão territorial do país e a complicada e morosa máquina burocrática do Império, aliadas às dificuldades de transportes, tudo isso emperrava o livre desenvolvimento das várias regiões do Brasil. Exigia-se, pois, maior flexibilidade na vida político-administrativa regional. Tratava-se, no entanto, de atender à necessidade de uma descentralização administrativa, não havendo nada que justificasse a instalação de um regime de tipo federal, no qual as províncias gozassem de autonomia plena.

Mas, mesmo a descentralização 1834 foi anulada, poucos anos depois, com a interpretação do Ato Adicional e a chamada política do “regresso”. É que os quadros regionais, não preparados para assumir o poder provincial, continuavam sem raízes numa experiência mais sólida de “self-government”. A aplicação prática da autonomia conseguida pela lei, fracassara.

Realmente, logo após ao Ato Adicional, seguiu-se uma confusão geral quanto à delimitação de atribuições. Na Capital como nas Províncias, não se sabia até onde iam os poderes da Assembléia Geral e até onde chegavam os das Assembléias Provinciais. Segundo o Visconde do Uruguai, patenteou-se verdadeira anarquia legislativa, no Período Regencial.

É Tavares Bastos, ainda, quem diz: “Era mais difícil, com efeito, determinar no Brasil o sistema descentralizador inaugurado pelo Ato Adicional, do que nos Estados Unidos o sistema federal. Este é mais positivo, presta-se a conclusões rigorosas. O sistema do Ato Adicional, porém, ocasionava maiores dificuldades práticas, porque não estabelecia a federação, mas um regime que participava de ambos os sistemas, centralizador e descentralizador” (7).

E, continua o próprio testemunha da época, Tavares Bastos, expondo sua versão sôbre o fracasso do Ato Adicional, quanto à política provincial: “Mas as confusões que ocorreram na prática de instituições novas, a inexperiência dos homens públicos, a exageração com que fazia-se avultar os erros de funcionários ignorantes, o cálculo dos que viram com tristeza ar-

(7) Tavares Bastos, *A Província*, cit., pág. 91.

rebatar-se da Capital grande soma de poder e de influência, — tudo concorreu precipitadamente para o descrédito do largo pensamento esboçado na reforma de 1834. Uma interpretação reclamou-se, logo dois anos depois, no sentido centralizador” (8).

A aprovação do Ato Adicional poderia ser interpretada como resultado de pressões internas, inclusive provinciais, que tomavam consciência, embora um tanto confusa, e indubitavelmente sem experiências concretas maiores, do imperativo que se fazia a descentralização. O fracasso da experiência poderia ser explicado pela vitória dos interesses imediatos dos grupos já definidos, na área política da Capital. Mas, até que ponto um tão curto período de prova da autonomia regional daria o direito de concluir-se que as províncias não poderiam vir, em poucos anos mais, a bem governar-se?

Com a lei de Interpretação, a restauração do Conselho de Estado e a criação da presidência do Conselho, voltava-se a uma política puramente centralizadora, que durante o Segundo Reinado atingia seu apogeu.

“Na sociedade organizada pela reação”, diz o grande panfletário de Segundo Reinado, Justiniano José da Rocha, “tudo partiu do governo, tudo ao governo se ligou, o governo foi tudo e tanto que hoje não há brasileiro que, mil vezes por dia, não manifeste a convicção de que a sociedade está inerte e morta e que só o governo vive” (9).

Os Presidentes de Províncias, simples delegados do governo central, representavam, nestas, não somente a suprema inspeção do Imperador como, e principalmente, a linha política dos gabinetes, dos quais eram agentes de confiança, com preocupações nitidamente eleitoralistas. Eles lideravam, simultaneamente, a política interna provincial e a participação da província na política nacional.

No Segundo Reinado, todavia, as bases do poder político continuavam a constituir-se nos coronéis, chefes locais, esteios da economia de exportação. Ainda aqui, em torno deles, elaboravam-se as listas eleitorais, eram eles quem elegiam ou faziam-se eleger para as representações no Congresso Imperial, eram esses chefes, ou os barachéis, seus intérpretes nas cidades e na Capital, que compunham os Partidos Liberal ou Conservador, em sua maioria. E, na medida em que o Império respondeu e

(8) Idem, *ibidem*, pág. 91 a 92.

(9) Justiniano José da Rocha — *Ação, reação, transação*, in R. Magalhães Jr.; *Três Panfletários do Segundo Reinado*, Cia. Editora Nacional, pág. 212.

reagiu pacificamente, de acôrdo com seus interesses, e confirmou ou aumentou seus privilégios, êles mantiveram-se associados, integralmente, à política centralizadora do Imperador. Essa associação de interesses rompeu-se no momento em que o Império negou a êsses grandes senhores o atendimento de uma de suas atividades básicas. Foi o caso dos grandes latifundiários escravocratas dos canaviais do Nordeste. No dia seguinte ao da Abolição da escravatura, se não aderiram, em massa, ao nôvo movimento republicano, deixaram, contudo, de oferecer apôio fechado e defesa irrestrita à monarquia, como até então vinham fazendo. É que a associação deixara de existir.

Há a considerar um outro aspecto importante da questão. Até a Maioridade, as grandes famílias eram, praticamente, senhoras de seu destino. É certo que, em 1840, elas não perderam sua autoridade. Mas, com o Segundo Reinado, e a prática do parlamentarismo, elas precisaram realizar um jôgo mais complexo, ao mesmo tempo no município, na capital da província e, também, na Capital do país. Então, às alianças municipais conjugaram-se as alianças provinciais e as nacionais. O equilíbrio dessas forças difíceis de conciliar definiu a política brasileira, do período que vai de 1840 até 1930.

. . .

A Constituição republicana de 1891 estatuiu o sistema federativo, no Brasil. A organização institucional adotada partiu do grupo de homens que compôs a Constituinte. Grande parte dêles, sem maiores experiências de govêrno, muito atraídos pelo extraordinário desenvolvimento dos Estados Unidos em relação às demais nações de continente, ligaram a êsse fato suas instituições baseadas no federalismo; outros eram teóricos e juristas, pouco práticos e pouco côncios da realidade nacional.

Organizaram êles, então, um bem estruturado estatuto, calcado todo na organização norte americana e, também algo influenciado pela Constituição suíça.

A nação passou a funcionar dentro de um regime que se assentava sôbre a organização de estados autônomos, apenas ligados à união pelos laços federativos. Como nos Estados Unidos, o presidente da República tinha poderes bastante amplos. Atribuía-se a êle a promulgação das leis do Congresso, o provimento de cargos civis e militares de caráter federal; o comando das forças militares; a declaração de guerra e paz; a orientação da política externa; a declaração de estado de sítio.

Ao Congresso Nacional, eleito por sufrágio direto e universal, corpo representativo das unidades federadas, era reservada a grande força legislativa e administrativa da nação. Os estados passaram, pela letra da lei, a ter vida autônoma, dentro das grandes linhas da Constituição. Com seus Presidentes eleitos, Constituições próprias e corpo legislativo, as unidades da federação possuíam agora poderes e atribuições amplos. Tinham o poder legislativo, auto-administravam-se, dispunham de um tesouro e de finanças próprias, com direito à taxaçaõ de impostos e, inclusive, o direito de comerciar com outras nações estrangeiras, isoladamente.

Que acontecera, mais uma vez? Certo, a seleção de exemplos institucionais externos ao país. Mas, outros aspectos da questão devem ser considerados. Não fôsse, já, uma realidade, no país, um jôgo de forças internas bastante vivas, reconhecendo a extrema dificuldade de governá-lo como um todo e prevendo a descentralização como solução, de um modo ou de outro, inevitável, dificilmente se teria imposto, com tal facilidade e de forma tão pacífica, não o estatuto republicano, mas o estatuto federal.

Deixava-se, agora, os modelos europeus, monárquicos, centralizadores e parlamentaristas, para ensaiar-se modelos mais novos, mais próximos, mais americanos portanto, republicanos, federais e presidencialistas. Acompanhava-se, na adoção de novas instituições, o deslocamento do eixo externo econômico que atuava sobre o Brasil. Aos poucos, o imperialismo econômico britânico começava a ceder terreno em favor da penetração, no Brasil, lenta e gradual, da nova potência capitalista e industrial, os Estados Unidos.

E, sobre a tendência brasileira para a imitação, no plano institucional, lembrem-se as palavras de José Maria Bello: "O projeto de Constituição apresentado pelo governo, modelava-se pela Constituição dos Estados Unidos... Em vês dos doutrinários franceses e ingleses de outrora, os publicistas norte-americanos... Embutia-se o Brasil no molde norte-americano, como outrora o tinham enquadrado no constitucionalismo francês. Da extrema centralização para o largo federalismo..."<sup>(10)</sup>.

Se, uma vez mais, os homens que definiram o estatuto básico do país inspiraram-se em modelos alienígenas, não é tanto por isso que são passíveis da qualificação de pouco realistas.

(10) José Maria Bello, *História da República*, 3ª ed., Cia. Editora Nacional, São Paulo, pág. 108.

Trata-se, mais, de uma certa ingenuidade, de uma certa imprevisão, que levava a acreditar na transformação rápida e radical de toda uma estrutura, desde que, assim, uma Constituição o deliberasse. Havia, sim, forças descentralizadoras no país. Mas, forças que não tinham, até então, encontrado clima propício para melhor delinear-se, crescer, definir-se de vez, na vida nacional. A Constituição não significaria, por si só, a instalação do verdadeiro federalismo no país. Ela não dispensaria toda uma longa e atribulada fase de experimentação, na qual, muitas e muitas vezes, a federação pareceu inteiramente mutilada, falseada, deformada.

Com efeito, logo após a promulgação da Constituição, viveram os vários estados um período de pronunciada anarquia. Ainda sem organização constitucional própria, sem elites de republicanos sinceros e sem hábitos de autonomia política, esses estados federados debatiam-se em meio à confusão. O Rio Grande do Sul encontrava-se em ebulição. O mesmo acontecia em Pernambuco, em Minas e em outros estados menores.

Na Capital da República a situação não era diferente. A antiga Assembléia Constituinte, tendo cumprido sua tarefa transformou-se em Congresso Legislativo, com suas duas casas separadas: o Senado e a Câmara. Uma séria oposição estabeleceu-se, entre os dois poderes — o Legislativo e o Executivo. Este, exercido no momento pelo marechal Deodoro. A imprensa da Capital inflamava-se, apoiando o Presidente ou acompanhando as posições do Congresso, refletindo, em suma, as várias correntes partidárias.

Afinal, sobrepondo-se à própria e recém-nascida Constituição, Deodoro deu o primeiro golpe de Estado da História da República, fechando o Congresso...

Com esse ato, a confusão reinante ganhou novas dimensões, em todo o vasto território nacional. Revoluções de caráter restaurador ou ultra-federalista instalaram-se pelos estados, além de dissensões entre a alta oficialidade do Exército e da Marinha.

Em meio à crise, Floriano assumiu o governo, na qualidade de vice-presidente em exercício, depondo alguns governos estaduais e substituindo-os por homens de sua confiança. O Congresso, que saudara Floriano à sua entrada no governo, logo desiludiu-se e colocou-se na oposição. Rui Barbosa, no Senado e na imprensa, assumia a liderança dessa oposição. Os motins instalavam-se por toda a parte, mas especialmente, na Capital da República. Tudo levava a crer, no início da era de Floriano, que o caudilhismo de tipo hispano-americano abria-se no Brasil.

Nesse ambiente de confusão, de desmandos, Floriano, com energia militar e capacidade política, apaziguou gradualmente os estados manteve a unidade nacional, consolidou o novo regime no Brasil.

Em seu govêrno estiveram presentes interesses diversos, representativos de setores vários da sociedade brasileira, numa tentativa de conjugação de forças antigas e novas. Isto é, os grandes proprietários rurais agora dividiam o poder com elementos novos, do Exército, da classe média, da elite intelectual.

Passados, no entanto, êsses primeiros anos difíceis, quando estava em jôgo, primeiramente, a salvação da unidade nacional e a permanência do regime, acalmados os ânimos mais ousados e as sedições regionais, êsse quadro mudaria, de novo. As antigas forças dominantes tiveram condições para um reagrupamento e readaptação, em tôrno das novas instituições.

Nos govêrnos de Prudente de Moraes e de Campos Salles, esta rearticulação efetivou-se. Retomaram seus antigos privilégios e sua influência decisiva, de chefes locais. Ademais, o federalismo propiciava, mais ainda que durante o Império, o amplo jôgo das forças dominantes locais e regionais. E, se os quadros eleitorais foram ampliados, através de um sufrágio quase universal, a situação geral da sociedade não sofreu maiores transformações. A rotina eleitoral e política permanecia a mesma.

Assim, os mecanismos do govêrno republicano continuaram a funcionar baseados na ação dos coronéis. Seus instrumentos políticos eram os partidos republicanos, verdadeiros "partidos únicos" das oligarquias regionais, e, no plano nacional definia-se a famosa "política dos governadores".

Victor Nunes Leal assim resume a situação: "O regime federativo contribuiu relevantemente para a produção do fenômeno: ao tornar internamente eletivo o governador dos Estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais. Essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da "política dos governadores", repousavam justamente no compromisso coronelista" (11).

Dentro da nova ordem, então, para um colono, um habitante de uma cidadezinha do interior, a sabedoria, a única possível, era a de votar para o candidato do coronel. Para o coronel, a sabedoria estava em fazer votar no candidato do Presidente do Estado. Para êste, a sabedoria seria a de fazer votar no candidato do Presidente da República. E, finalmente, para êste último, a

(11) Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, Rio de Janeiro, 1949.

sabedoria estava em rodear-se dos representantes dos estados fortes, de atender com absoluta prioridade os interesses de Minas Gerais e de São Paulo, onde se concentrava a força econômica da nação, e tratar com bons olhos o Rio Grande do Sul e sua força militar.

Dominando os governos e os votos de seus estados, os coronéis tornavam-se, automaticamente, os grandes eleitores do Presidente da República. E como os estados variavam de população e, portanto, de eleitorado, os mais populosos, Minas e São Paulo garantiam a situação em seu favor.

Sem entrar no campo de interpretação da Revolução de 1930, parece válido ver nela, de qualquer modo, uma reação aos esquemas políticos vigentes, que já não satisfaziam a largos setores da nacionalidade. A sociedade, dinâmica, evoluía, diversificava-se, ampliava suas aspirações.

O período de 1930 a 1945 foi, incontestavelmente, um dos mais movimentados e ricos da História do Brasil. A vida política nacional foi marcada por um governo central forte, é certo. Mas, por outro lado, nesse período mais do que em qualquer outro, houve condições para a definição de forças políticas mais maduras, nos diversos estados. Regiões até então bastante marginalizadas pelos governos anteriores passaram a marcar sua presença política, no quadro da União. Por sua vez, dessa participação no plano nacional decorria mais força, mais organização — mais experiência —, numa palavra, caracterizando a autonomia dos estados.

Em 1946, com a nova Constituição, igualmente presidencialista e federal ocorreu o que parece ser a confirmação definitiva do esquema político-administrativo básico brasileiro. Desta vez, o estatuto federal não encontrava os estados da União tão desprezados, tão incapazes de assumir as responsabilidades — direitos e deveres —, que a lei lhes conferia.

É cedo, certo, para submeter esse período recentíssimo a um verdadeiro tratamento histórico. Muito mais ainda, para interpretá-lo corretamente.

O federalismo tal qual o país vive hoje, parece, entretanto, irreversível. A fase delicada e acidentada de experimentação parece transposta, superada, e positivamente.

Teríamos, no caso presente, mais um exemplo da singularidade com que certos processos históricos aparecem, no Brasil.

DATA	28/05/93
LIV.	.....
CR\$	.....
PROC.	.....