

O PODER LOCAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

THE LOCAL POWER IN THE BRAZILIAN
FEDERATION

O GOBIERNO LOCAL EN LA FEDERACIÓN DE
BRASIL

SUMÁRIO:

1.Considerações iniciais: federalismo como necessidade de dominação; 2.O Império e os movimentos republicanos; 3.Fortalecimento do poder oligárquico regional e o Pacto Federativo de 1891; 4.O Município e a política de coronéis; 5.A formação do pensamento político brasileiro; 6. Considerações finais; Referências.

RESUMO:

O comportamento histórico dos personagens políticos nos núcleos locais de poder é parte fundamental da arquitetura da federação brasileira. Desde o Brasil imperial até a República consagrada pela Constituição de 1988, faz-se inescusável a exploração das relações entre os governos centrais e governos regionais, em suas diferentes formas. Características próprias do expediente político na primeira república são perceptíveis na formação do pensamento político brasileiro, e sua influência na forma federativa de Estado. Uma compressão consistente do federalismo adotado pela Constituição passa por um estudo histórico da federação brasileira, em especial, da participação regionalizada de sua construção.

ABSTRACT:

The historical behavior of political actors in

Como citar este artigo:

Janaína Rigo
SANTIN;
Bruno Nogueira
RODIGHIERI.
O poder local na
federação brasileira.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 25. p. 275-299.

Data da submissão:
12/11/2016

Data da aprovação:
13/12/2016

local power centers is a key part of the Brazilian federation architecture. Since the imperial Brazil to the Republic approved by the 1988 Constitution, it is made inexcusable exploitation of relations between the central government and regional governments, in their different ways. characteristics of political expediency in the first republic are noticeable in the formation of Brazilian political thought and its influence on the federative form of State. A consistent compression of federalism adopted by the Constitution goes through a historical study of the Brazilian federation, in particular the regional participation of its construction.

RESUMEN:

El comportamiento histórico de los actores políticos en los centros de gobierno local es una parte clave de la arquitectura de la federación brasileña. Dado que el Brasil imperial a la República aprobó la Constitución de 1988, se hace inexcusable la explotación de las relaciones entre los gobiernos regionales y centrales. Características de la conveniencia política en la primera república son perceptibles en la formación del pensamiento político de Brasil y su influencia en la forma de Estado. Una comprensión del federalismo adoptado por la Constitución pasa a través de un estudio histórico de la federación, en particular, la participación regional de su construcción.

PALAVRAS-CHAVE:

Descentralização; Pacto federativo; Poder local.

KEYWORDS:

Decentralization; Federal pact; Local Power.

PALABRAS-CLAVE:

Descentralización; Pacto federativo; Gobierno Local.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: FEDERALISMO COMO NECESSIDADE DE DOMINAÇÃO

O federalismo, inspirado na descentralização especial do poder, como instituído na Constituição dos Estados Unidos da América, foi con-

cebido como técnica de separação de centros de poder para reduzir os inconvenientes de uma excessiva concentração em um só ente político, flexibilizando-os de modo a atenderem às peculiaridades regionais de países com grandes territórios, como o Brasil (MOREIRA NETO, 2014, p. 35).

O estudo de um Estado cuja forma de organização adotada é a federada exige observação não apenas político-constitucional. É um estudo, em muito, histórico, sociológico e antropológico, capaz de considerar as variáveis que remetem um ordenamento jurídico e político à adoção de tal aliança em sua formação. Nesse sentido, é essencial observar o comportamento dos indivíduos daquele Estado, que assim consentem, submetem-se e sustentam o determinado modelo federativo.

Como bem define Streck e Moraes, a Federação, enquanto considerada estratégia de poder político descentralizado, implica em “uma repartição rígida de competências entre o órgão do poder central, denominado União, e as expressões das organizações regionais”. Esta descentralização do poder político fomenta um “bloqueio à concentração autoritária do poder”, criando uma estrutura forte sem, porém, desarranjar os “particularismos e peculiaridades próprios dos seus membros” (2008, p. 171-172). Trata-se, portanto, de um modelo essencialmente democrático, capaz de dividir o poder com unidades federativas mais próximas dos cidadãos.

Conforme lecionam Branco e Mendes, as primeiras origens do federalismo institucionalizado têm raízes norte-americanas. Depois de conquistarem a independência, as colônias necessitavam de um governo fortalecido e eficiente. Em resposta a essa necessidade, “as antigas colônias britânicas firmaram um tratado de direito internacional, criando uma confederação, que tinha como objetivo básico preservar a soberania de cada antigo território colonial” (2014, p. 801).

O *modus vivendi* em um território vasto conjecturava-se pela harmonia dos diversos interesses das localidades que o compunham. Entretanto, problemas como a falta de um congresso forte, crescente déficit público, dificuldades de afirmação frente às potentes nações europeias mercantilistas, assim como a permanência de tropas britânicas no território demonstraram a ineficiência da confederação do recém-libertado território americano, urgindo uma maior união dos estados confederados

(ROCHA; BASTOS, 2013, p. 52). Tais questões debilitaram o modelo então adotado, partindo-se então para a adoção do modelo federativo nos Estados Unidos.

O propósito de aprimorar a união entre os Estados redundou na original fórmula federativa, inscrita pela Convenção de Filadélfia de 1787 na Constituição elaborada, conforme se vê do próprio preâmbulo da Carta, em que se lê: “nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita...” (BRANCO; MENDES, 2014, p. 801).

A ideia de autonomia e descentralização norte-americana influenciou fortemente a implantação do modelo republicano no Brasil, em especial a partir da atuação de Rui Barbosa, principal mentor da Constituição Republicana de 1891. Seguiu-se a matriz teórica do modelo de federalismo dos Estados Unidos da América, tanto que aquela constituição se denominava “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”. Entretanto, é preciso esclarecer que a adoção de um modelo alienígena no Brasil foi um grande problema à época, visto que as realidades vivenciadas nas instituições sociais, jurídicas e políticas brasileiras eram bem diferentes daquelas existentes nos Estados Unidos.

Como bem pontua Dolhnikoff, a preocupação presente nas colônias portuguesas na América do século XIX era o risco de desagregação territorial, como aconteceu na maior parte da América Espanhola, o que culminou na adoção de um modelo monárquico unitário, garantindo a integridade territorial e os direitos de propriedade das elites (2005, p. 12). Assim, além de ser um Estado unitário, no Brasil da época havia o Poder Moderador, o qual era exercido pelo Imperador, que ainda congregava em suas mãos o Poder Executivo. A partir disso, o Imperador tinha amplas possibilidades de intervenção nos demais poderes (Legislativo e Judiciário), bem como, também, poderia intervir nas províncias e nas municipalidades, dominadas por uma política coronelística pautada em troca de favores entre governos provinciais e municipais (SANTIN, BITENCOURT, 2015, p. 113-114).

Essa centralização de poder do Brasil Imperial, agravada com o agigantamento das funções do Imperador, era exatamente o contrário do que ocorria nos Estados Unidos da América, os quais formaram a sua proposta federalista a partir de um pacto de unificação das 13 colônias

americanas, que eram na ocasião entes confederados, soberanos e independentes, com características e identidades próprias (MEYER-PFLUG; COUTO, 2013, p. 490-491).

Logo, implantou-se, formalmente, o federalismo e a descentralização política em um Brasil, na época, sem cultura democrática, com predomínio de analfabetos, pautado em uma política altamente centralizada e coronelística de âmbito regional. Por certo, tais características históricas influenciam, ainda hoje, nas dificuldades da efetiva descentralização de poder e de recursos no Brasil.

2.O IMPÉRIO E OS MOVIMENTOS REPUBLICANOS

Séculos de colonização engendraram, nas colônias portuguesas, diversas regiões com nenhum ou fracos vínculos entre si. Inobstante as divergências entre historiadores sobre a prevalência de um governo monárquico, unitário e central em vez de uma república fragmentada e federada, Dolhnikoff defende que a hegemonia do governo sito no Rio de Janeiro

foi possível não pela neutralização das elites provinciais e pela centralização, mas graças à implementação de um arranjo institucional por meio do qual essas elites se acomodaram, ao contar com autonomia significativa para administrar suas províncias e, ao mesmo tempo, obter garantias de participação no governo central através de suas representações na Câmara dos Deputados. Desse modo as elites provinciais tiveram papel decisivo na construção do novo Estado e na definição de sua natureza. Participaram ativamente das decisões políticas, fosse na sua província, fosse no governo central. E ao fazê-lo constituíram-se como elites políticas (2005, p.14).

Desde a independência do Brasil, os defensores do federalismo enfrentaram resistente oposição de grupos que defendiam um Estado monárquico, unitário e centralizado. Entretanto, a partir de 1831, especialmente em 1834, com o Ato Adicional (Lei nº 16), os federalistas viram a materialização de seus reclames. “A nova legislação consagrou a divisão de competências tributária, legislativa e coercitiva entre províncias e centro e com ela a autonomia provincial, sem colocar em risco a unidade América lusitana” (DOLHNIKOFF, 2005, p.21). Foi, este ato descentralizador, crucial para que o governo central, na figura do Império, mantivesse unido e

sob seu domínio o território de expansão continental em que se estendia o Brasil (DOLHNIKOFF, 2005, p. 285).

É congruente com um Estado Unitário que importantes direitos reconhecidos às Províncias sejam meras delegações ou concessões, e nada mais. No entanto, é precípua do pensamento político de uma federação republicana, que o povo seja possuidor da soberania nacional. O que “caracteriza e distingue melhor o Estado federado da província é, com certeza, a sua coparticipação na formação da vontade soberana da União” (CAVALCANTI, 1900, p. 86).

Contrapondo este ponto da história do Brasil com os dias atuais, é válido destacar que os discursos municipalistas, defensores de uma visão na qual a gestão democrática municipal constitui-se como sustentáculo de um desenvolvimento político imbuído de participação popular, e que tenha por reflexo o crescimento do Brasil nação, encontram neste ato do Império, argumento comprobatório de que a América portuguesa se manteve unida e sujeita a um governo central por conta da descentralização de prerrogativas políticas e administrativas.

Assim, o Ato Adicional foi importante marco histórico de descentralização, inovando ao promover transformações institucionais por meio de divisão constitucional das competências. A partir dele, o jogo político fora regionalizado, o que impôs constante conversação entre governos provinciais e governo central, e, também, entre as próprias elites provinciais. Mais que um significativo grau de autonomia para os governos e elites do interior, o arranjo institucional culminou na participação destes em um “jogo de negociação e conflito, condição para a manutenção da unidade de todo o território da América lusitana sob um único Estado” (DOLHNIKOFF, 2005, p.292).

Porém, este significativo ato do Império abriu as portas para que as elites interioranas, além de manterem zelo por seus negócios privados, também se engajassem no expediente político regional. O rearranjo imperial, expelido apenas com a intenção da manutenção do domínio político pelo governo central, acabou precipitando tendências que levariam, no final do século XIX, à proclamação da República e à adoção do federalismo (DOLHINKOFF, 2005, p. 293).

A economia brasileira, no crepúsculo do Império, era marcada por forte expansão da lavoura cafeeira no Centro-Sul do país, assim como

por intensa atividade mercantil, o que permitiu um surto de prosperidade urbano-industrial. Na cena política, a emergência do Partido Republicano em São Paulo, e a força do movimento abolicionista, configuravam-se como importantes forças sociais transformadoras. Inevitável, também, o destaque da participação política dos militares, pois, “o fato de serem pobres, mas estarem perto do Poder, educados, mas não ‘legistas’, dotou os militares de condições propícias à crítica política e ao progressismo social” (FAUSTO, 2008, p. 35).

Os sucessivos incidentes entre militares e o Império forçavam as articulações com os civis republicanos. Essas expansões, porém, pareciam carregar algo de forçado. Em momento algum Deodoro da Fonseca esteve certo de que as oligarquias monárquicas pertenciam ao passado e ia começar “o tempo da oligarquia republicana” (HOLANDA, 2005, p. 416). Como bem assinala Boris Fausto,

O triunfo republicano de 89 vai, de repente, tornar realidade o que os próprios protagonistas resistiam a crer. Deodoro, que se queria conservador e monarquista, transforma-se em Presidente, e pouco apego vai conservar às formas constitucionais que ele próprio promulgara, ouvida a Assembleia. Floriano, que se pensava liberal, terá de usar a espada para purificar a República (2008, p.36).

O movimento pró-República era resultante da conjugação de três frentes principais: os fazendeiros do Oeste paulista, uma parcela do Exército, e representantes de grupos urbanos, saídos de profissões liberais e de comércio (ROCHA, 2006, p. 87). Entretanto, não seria de todo exagero afirmar que, devido à cultura patriarcal dos feudos regionais, foi um tanto superficial a data de 15 de novembro.

A passagem do Império à República e a formação de um sistema de poder capaz de articular os interesses dos novos donos da situação no Brasil republicano parecem ter obedecido antes à dinâmica de uma história pouco “precipitada”, se se quiser fazer uma alusão ao comportamento dos elementos químicos e simultaneamente às regras de astúcia e compromisso características da cultura política brasileira, do que ao espetaculoso corte de nós górdios que caracterizaram os grandes momentos da passagem do antigo regime à era burguesa na França ou, ainda mais drasticamente, a passagem do capitalismo ao socialismo (FAUSTO, 2008, p.17).

A materialização da República, por si, não proporcionou a todos os estados-membros condições para que fossem autônomos. A República não era significado natural de democracia, e sua Proclamação fora insuficiente para legitimar as instituições, sendo uma transformação de Constituição do Estado sem mudanças substantivas. Consumado “o alvoroço” no plano político, a sociedade continuaria sem grandes convulsões (NEVES, 2006, p. 26). Congregam tais afirmações as palavras de Lessa, para o qual “o veto imposto ao regime monárquico não implicou a invenção de uma nova ordem.” A sensação característica dos anos iniciais do período republicano é mais de “vazio representado pela supressão de mecanismos institucionais próprios do Império”, que de uma efetiva criação de novas formas de organização política (LESSA, 1999, p. 17).

Foi, a federação brasileira da época, fruto de uma construção política com berço no sudeste do país. Conforme entendimento de Rocha, “a Federação foi, portanto, a resultante da coligação feita entre os estados mais ricos, dos quais os outros estados foram obrigados a aceitar a dominação. A federação veio a acelerar o progresso econômico dos estados preponderantes e a submissão dos restantes, ampliando a disparidade existente, ainda hoje, entre as regiões” (ROCHA, 1995, p. 148).

Por sua vez, o período posterior que circunscreveu a promulgação da Constituição da República de 1891 foi de turbulências e de tensões desinentes de revoltas armadas expressivas, como a Revolução Federalista e a Revolta da Armada. O modo como o então presidente Floriano Peixoto conduziu o enfrentamento às rebeliões do período renderam-lhe o título de Marechal de Ferro. Além da dissolução dos motins regionais, Floriano Peixoto, à frente da República, foi responsável por ter

(...) procedido à derrubada de quase todos os governadores de estado, substituindo-os por outros, fiéis a seu governo; ter buscado apoio político nas oligarquias estaduais, na jovem oficialidade e na capital federal, onde aplicou medidas como o combate à especulação dos aluguéis das casas populares e a baixa dos preços de alguns produtos, como a carne, que lhe granjearam apoio popular. (NEVES, 2006, p. 36).

Nas palavras de Sodré, o início da República Velha pautou-se na reunificação das classes dominantes ligadas à exportação, que precisavam, com a mudança do regime “introduzir mecanismos que defendessem a concentração de renda”. Entretanto, elas viam na força militar do poder

de Floriano Peixoto todos os obstáculos que lhe “entravavam os passos”. Assim, a luta contra Floriano passara a ser alimentada por antigos elementos provinciais, agora estaduais, e por elementos federais ancorados no regime extinto. Por sua vez, nesta quadra da história, o florianismo harmonizava-se com os anseios da classe média, que lhe garantia apoio na tomada de medidas enérgicas em prol da consolidação do regime. Sendo o componente militar representante da classe média, foi cada vez mais crescente a pressão das oligarquias pela restauração de seu poder (SODRÉ, 1979, p. 302).

3.FORTALECIMENTO DO PODER OLIGÁRQUICO REGIONAL E O PACTO FEDERATIVO DE 1891

Não havia possibilidade de restauração do sistema monárquico. Porém, era cada vez mais evidente a tendência ao uso de novas instituições para fins idênticos àquelas derrocadas em 1889. Resistências foram surgindo por toda a parte, e com elas, a exigência da classe dominante em estabelecer

um sistema político adequado, que contorne as resistências ou as detenha e vença. O choque seria inevitável. Assume, na fase crítica, o aspecto de luta contra uma facção militar, que detém o poder. Era um aspecto formal e superficial, porém. Chocavam-se interesses profundos, que desencadeariam grandes lutas, e mesmo lutas militares. Tornava-se inadiável despojar o grupo militar do poder, onde representava um entrave. A derrota de Floriano significa esse despojamento. As oligarquias iam ocupar o aparelho de Estado (SODRÉ, 1979, p.303).

Assim se deu a sucessão de Floriano por Prudente de Moraes, primeiro civil a presidir a República, o qual afastou a presença da classe média do poder, firmando a ascensão do poderio oligárquico e, conseqüentemente, do colonialismo econômico (SODRÉ, 1979, p.303).

As oligarquias dos primeiros anos da República estabeleceram um sistema arraigado em uma minoria dominante, e uma maioria excluída dos processos de participação política. É neste período republicano que se dá forte expressividade no vocabulário político nacional a termos ligados ao clientelismo, coronelismo e mandonismo (RESENDE, 2006, p. 91).

Assim, as bases predominantes do sistema político na implantação da República foram pautadas no “poder dos coronéis nos municípios e dos oligarcas na política estadual e nacional” (RESENDE, 2006, p. 91-120). Ou seja, o autoritarismo típico dos poderes regionais, hoje visto como fator de entrave ao desenvolvimento e à justiça social, apesar de ter inviabilizado avanços na construção da cidadania, foi fator substancial para que a recém-proclamada República ganhasse estabilidade, fato que reitera e corrobora, uma vez mais na história brasileira, a força do Poder Local e da descentralização.

Escolhido o sucessor de Prudente de Moraes, Manuel Ferraz de Campos Sales é eleito sem dificuldades. Já no início de seu governo, o presidente fundamenta um arranjo político que viria a ser marca maior de seu governo. O arranjo descentralizador capaz de impulsionar a estabilização política fora chamado por Campos Sales de “política dos estados”, em que pese tenha ficado conhecido por “política dos governadores”. Como bem resume Costa Porto, o plano de Campos Sales fixa-se em

sanear as finanças, saneá-las drasticamente e, como prevê dificuldades, quer começar pela normalização da vida política a fim de encontrar apoio e ficar livre para agir. Sua posição é precária: não tem o Exército para prestigiá-lo, não tem as “brigadas” [Força Pública Estadual], não tem nem mesmo o calor do civilismo e da pacificação de Prudente, não pode nomear e demitir presidentes, nem afastar governadores, e precisa do Congresso, a fim de não passar por sobressaltos e crises, em que se viram envolvidos os presidentes que o antecederam (apud RESENDE, 2006, p. 114).

A nova composição política vai, aos poucos, sendo articulada por Campos Sales, objetivando “estabelecer relações de compromisso entre o executivo federal e os executivos estaduais.” Com o compromisso recíproco entre os governadores e Campos Sales, presume-se a não interferência do governo central nos assuntos estaduais, e a articulação dos governadores com os coronéis locais, sendo estes a “peça-chave na organização das eleições e na ‘garantia’ de resultados favoráveis à situação dominante no seu estado” (RESENDE, 2006, p. 117).

Trata-se do coronelismo, o qual, pela base, sustentaria o sistema político da República, e com a descentralização federativa, a classe senhorial deveria constituir sua organização interna por meio da “política de

governadores”. Tal política consistia em

entregar cada Estado federado, como fazenda particular, à oligarquia regional que o dominasse, de forma a que esta, satisfeita em suas solicitações, ficasse com a tarefa de solucionar os problemas desses Estados, inclusive pela dominação, com a força, de quaisquer manifestações de resistência. O Brasil era dividido em tantos feudos, reconhecidos no centro, quantos os seus Estados federados. Um acordo entre as oligarquias e o centro permitia a este governar em paz, comprometendo-se a não imiscuir nos assuntos peculiares aos Estados, assuntos que seriam resolvidos segundo os interesses de cada uma das oligarquias assim oficialmente instaladas. Para isso, aquelas oligarquias ou organizavam forças irregulares próprias, à base de um banditismo semifeudal, ou valiam-se de organizações policiais assemelhadas em tudo e por tudo a verdadeiros exércitos regionais (SODRÉ, 1979, p.304).

A equação política formulada na primeira República é categoricamente sintetizada por Sales: “Em que pese os centralistas, o verdadeiro público que forma a opinião e imprime direção ao sentimento nacional é o que está nos Estados. É de lá que se governa a República por cima das multidões que tumultuam, agitadas, nas ruas da Capital da União” (1983, p.127).

Assim, mesmo sobre o controle de Floriano Peixoto ou de Deodoro da Fonseca, os interesses das oligarquias regionais foram mantidos. O “democratismo agrário-regional” não se opõe à conduta dos militares, mas se coaduna com ela. E no governo de Campos Sales os oligarcas locais conseguiram organizar uma instituição política capaz de manter, sob mecanismos explícitos de funcionamento, as chefias e a dominação oligárquica local. Ao perceber a falta de partidos de cunho nacional e entender que o governo pertencia a poucos, Campos Sales propõe um “Pacto Oligárquico” pautado na política dos governadores, com a instituição de uma liderança mais do que pessoal, mas institucional (FAUSTO, 2008, p. 43-55).

Dessa forma, constata-se que foi consolidado, por meio da política de governadores, o domínio oligárquico estadual e a força dos coronéis nos municípios. Liquidava-se, também, qualquer possibilidade do surgimento de partidos nacionais, bem como de uma oposição no plano legal.

Embora a política dos governadores coloque o coronel no centro da arena política, isso não significa que o poder do Estado seja fraco. Na realidade, o processo que se desenvolve denota o fortalecimento do poder do Estado nacional, pautado em uma política de compromissos clientelísticos com o poder local. Registre-se, por exemplo, que na execução de políticas intervencionistas em favor da produção cafeeira, o poder público estabelecia para si um papel estratégico – o poder interventor econômico. Também cabia ao poder público central atender às reivindicações dos estados não produtores de café, evitando o exclusivismo dos interesses cafeicultores, condição necessária para o equilíbrio entre as forças políticas nacionais. Assim, “A interação entre o poder público e os interesses privados traz ganhos para a União porque torna visível o Estado nacional como poder territorializado e centralizado” (REIS apud RESENDE, 2006, p. 119).

Os estudos até aqui propostos apontam para uma valorização apenas formal dos municípios na República Velha. Malgrado estivessem grifados na Constituição princípios e diretrizes norteadores da autonomia e da liberdade dos entes que compunham a federação brasileira, não houve, no Brasil constituído pela Constituição Republicana de 1891, autonomia municipal (COLUSSI, 1996, p. 41-45). Não saiu dos textos legais o aparato de autonomia, basilar em um regime federativo, enfraquecendo o ideal anunciado pela Constituição republicana.

4.O MUNICÍPIO E A POLÍTICA DE CORONÉIS

O modelo federativo adotado na Constituição de 1891 previa a não intervenção do Governo federal nos estados membros, com exceções redigidas no seu art. 6º, dentre elas: manter a forma republicana federativa. Entretanto, as interpretações deveras discricionárias dadas pela União a este artigo resultaram em diversas intervenções federais, o que desequilibraria a recente federação. Nas palavras de Rocha, o Estado Federal brasileiro foi, desde a sua origem,

carente de legitimidade, voltado a uma política de exclusão social, que procurava beneficiar as elites. Esta política republicana, na qual predominam os estados mais fortes, já que não existiam partidos políticos consistentes e com vocação nacional, seria a principal característica da primeira República (1889-1930) (ROCHA, 1995, p.149)

O ideal federalista serviu para as demandas das oligarquias cafeeiras estaduais, o que tornou robustas as forças do ente estadual frente ao ente federal e municipal. O decréscimo aparente do domínio do poder central foi determinante para incentivar o relacionamento das diversas alas que constituíam as oligarquias agrárias brasileiras, no qual em aspecto algum poderia ser considerado autônomo o município interiorano. Sua aparência (e função) era mais próxima a de um feudo político, informalmente transmitido por herança, sendo este um meio “natural” de preservação de poder, este de fato, não de direito. Era visto pelas autoridades centrais como um reduto eleitoral, onde, por intermédio dos coronéis locais, firmavam-se acordos políticos (COLUSSI, 1996). Como bem assinala Antônio Cintra:

Só se conseguem coisas para o município quando se tem os favores da máquina central – do Estado ou da União – mas para consegui-los é preciso que o coronel apoie o governo. O município fraco precisa do coronel, e o coronel precisa do governo, e, enquanto precisar, apoiará o partido governante. Por isso não é conveniente, na lógica dos poderes que controlam o governo, ter localidades fortes e autônomas (apud COLUSSI, 1996, p. 18).

Assim, a tradição coronelista e o municipalismo no Brasil estavam estreitamente ligados. O território brasileiro e seus municípios, ocupados por uma sociedade predominantemente rural,

facilitavam o fortalecimento do poder privado, tendo em vista o isolamento das populações, o atraso econômico e a falta de comunicação dessas localidades com os centros mais desenvolvidos. O único contato das populações com o aparelho estatal dava-se em períodos de eleições, quando o voto significava a possibilidade de obtenção de favores ou de alguma melhoria material (COLUSSI, 1996, p. 16).

Ocupada a liderança municipal, “o coronel, de quem todos dependiam, tem sua base de poder local estruturada a partir de alianças com ‘pequenos coronéis’, geralmente líderes distritais dentro do território que compõe o município. Em caso de necessidade, ele não hesita em organizar milícias privadas, mobilizadas em situações de confronto armado com outros coronéis rivais.” A jurisdição do coronel é ampla: arbitra rixas e

desavenças, reúne, em si, as funções policiais, e passa a deter posições hegemônicas regionais, disputando cargos nos legislativos estadual e federal (RESENDE, 2006, p. 96).

O aspecto que logo salta aos olhos é o da liderança, com a figura do “coronel” ocupando o lugar de maior destaque. Os chefes políticos municipais nem sempre são autênticos “coronéis”. A maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda a parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida as qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia. Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins, ou aliados políticos dos “coronéis”. [...] Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o “coronel”, que comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras (LEAL, 1975, p. 22-23).

Assim, na estrutura da primeira República, o coronel polarizava as relações socioeconômicas, distribuindo os indivíduos no espaço social, cuja localização sociopolítica era mapeada tendo como referência este poder de fato, pois, não raro, as regiões adotavam estruturas coronelísticas distintas. Conforme sustenta Boris Fausto, a “multiplicidade coronelística é, assim, o aspecto essencial” na estrutura política da Primeira República brasileira, traço diretamente vinculado à “estrutura socioeconômica tradicional do país, fundamentada em grupos de parentela que são ao mesmo tempo grupos de parentesco de sangue com suas alianças e grupos associados econômico-politicamente” (FAUSTO, 2008, p. 173-174). Para o autor, o coronelismo acontece como um

aspecto específico e datado dentro do conjunto formado pelos chefes que compõem o mandonismo local brasileiro – datado porque, embora aparecendo a apelação de coronel desde a segunda metade do Império, é na Primeira República que o coronelismo atinge sua plena expansão e a plenitude de suas características. O coronelismo é, então, a forma assumida pelo mandonismo local a partir da Proclamação da República; o mandonismo local teve várias formas desde a Colônia, e assim se apresenta como o conceito mais amplo

com relação aos tipos de poder político-econômico que historicamente marcaram o Brasil (2008, p.177-178).

Vitor Nunes Leal (1975) explicita o fato de todas as funções burocráticas estarem sob a administração coronelística. A máquina municipal era ocupada por apadrinhados políticos do coronel, independentemente de qualquer habilidade ou aptidão técnica para o cargo, tornando, assim, ineficientes as burocracias públicas. As verbas concedidas pelo poder público eram distribuídas entre a parentela da elite dominante no município, pois o prestígio do coronel era assentado na sua capacidade de distribuir favores. Diversas foram as formas de inutilizar o já escasso aparato de autonomia oferecido aos municípios. A esse respeito,

ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o da autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da política nos pleitos locais, etc. (LEAL, 1975, p.50).

Em lacônica análise, o hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” Distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um “rebanho dócil” ao seu poder (MEIRELLES, 2014, p. 39).

Dessa forma, a maneira de condução e de gerenciamento do federalismo no início da República, conforme demonstram os estudos históricos aqui aduzidos, conferiram aos municípios apenas um caráter formal de autonomia, deixando com que o poder local se concentrasse nas mãos de pequenos grupos com domínio econômico, político e social em âmbito municipal ou regional. É indubitável a influência deste delineamento político-administrativo da res pública na formação do pensamento político brasileiro.

5.A FORMAÇÃO DO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

Em concordância com o defendido por Boris Fausto (2006, p. 392), o pensamento político brasileiro, não poucas vezes, é conduzido pela ideia de uma necessária “adaptação” das instituições à “realidade nacional”, contrastando, assim, um “país legal” e um “país real”. Ao recusar a crença de que “as mesmas instituições produzem sempre os mesmos efeitos políticos”, implícita no dedutivismo jurídico-formal, a atitude objetivista combina a noção

positivista de uma “realidade” externa ao observador e suscetível de apreensão cabal com a teoria das instituições da sociologia histórico-naturalista, na qual se presume a existência de uma correlação unívoca das instituições ou formas políticas com a “realidade”. Nessa sociologia, como é sabido, a evolução histórica é representada como um processo de adaptação do organismo social a um macro resíduo conceitual chamado “meio ambiente”, “circunstâncias históricas” ou algo no gênero. Esse meio externo permanece extra histórico, identificando-se às vezes como o meio geográfico-material, mas sempre como uma condição estática e externa à existência da sociedade propriamente dita. A despeito dessa frágil conceituação, ou talvez em virtude dela, supõe-se que o conhecimento da “realidade brasileira” leva diretamente à construção do único modelo a ela apropriado (2006, p.393).

Neste sentido, a concepção do âmbito político seria, por uma valoração positiva, uma opção técnica respaldada num definitivo ato de vontade; e com valoração negativa, a atividade de partidos e instituições representativas, produzindo desvios e incorreções no paradigma institucional, prejudicando a capacidade de “adaptação social”. Seria sobremaneira ingênua a suposição de que a noção de “adaptação à realidade” seja imutável no vocabulário político brasileiro. Ela pode adquirir e adquiriu significado distinto em outras estruturas ideológicas (FAUSTO, 2006, p. 394).

Investigar o papel das ideias numa formação social não é um supérfluo exercício de erudição sem efeitos práticos, pois ideias não são construídas sem efeitos na realidade exterior. Ao contrário, ideias possuem sempre uma relação interna com valores e, portanto, encerram uma avaliação da realidade, para, a partir disso, se entranhar no cotidiano das

práticas sociais. Institucionalizam-se e produzem, a partir daí, uma seletividade que confere e expressa uma certa singularidade social (SOUZA, 2000, p. 160).

Nenhuma investigação histórica será melhor que a teoria implícita pela qual ela se orienta. Quando o objeto da investigação é associado ao federalismo e ao poder local na Primeira República, muitas análises se limitam a postular: a tal ou qual agente, definido de tal ou qual maneira, deveria corresponder a tal ou qual ideologia e tal ou qual padrão de ação política. Para Fausto, “a deficiência teórica é óbvia e refere-se ao próprio estatuto do ideológico e do político. A ação coletiva de um agente social não é uma ‘consequência’ de sua existência, como se ela fosse algo prévio, mas sim um problema de formulação ideológica e ação política” (2006, p.403).

A despeito de o Império passar a ser República, a estrutura econômica e política coronelista, cuja característica maior é o autoritarismo, persistiu. É fortemente presente, no Brasil hodierno, reflexos da tradição do pensamento político autoritário que dava o tom da política e do governo nos anos da primeira República. Refletindo sobre este Brasil, cuja sociedade configurava-se como predominantemente rural, na qual um governo central era mantido por oligarquias autoritárias regionais, é possível concluir que dois elementos exerceram forte influência na arquitetura do pensamento político brasileiro: o liberalismo e o patrimonialismo (FAORO, 1995, p. 733).

O liberalismo, como bem elucidada Wolkmer, enquanto ideologia, nasceu como doutrina libertadora que representava a queda do absolutismo frente à ascensão burguesa. Já no Brasil, o liberalismo

expressa a “necessidade de reordenação do poder nacional e a dominação das elites agrárias”, processo este marcado pela ambiguidade da junção de “formas liberais sobre estruturas de conteúdo oligárquico”, ou seja, a discrepante dicotomia que irá perdurar ao longo de toda a tradição republicana: a retórica liberal sob a dominação oligárquica, o conteúdo conservador sob a aparência de formas democráticas. [...] Do mesmo modo, o discurso sobre a democracia projetava-se como imaginação simbólica, destituído de historicidade real, pois, lembra Débora Saes, “o liberalismo político das oligarquias fundava-se numa concepção da democracia re-

presentativa sem nenhuma relação com a representatividade da vontade popular; tratava-se, ao contrário, de uma concepção elitista que negava às massas incultas a capacidade de participação no processo decisório e atribuía aos homens letrados a responsabilidade exclusiva do funcionamento das instituições democráticas. No fundo, as oligarquias definiam a democracia como uma espécie de clube aristocrático do qual as massas rurais e urbanas deveriam ser descartadas em virtude de sua ignorância, incapacidade e imaturidade” (2006, p. 127-128).

Por sua vez, a influência do caráter patrimonialista presente no Estado brasileiro da primeira República sempre esteve presente no exercício do poder político. Conforme análise de Faoro, “de D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu às transformações fundamentais” pelas quais o Brasil passou: o capitalismo politicamente orientado. Durante todo esse período, a comunidade política conduziu, comandou, supervisionou os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas gradualmente demarcadas (FAORO, 1995, p. 733).

Nesta realidade, é facilmente projetável a forma de poder institucionalizada num domínio patrimonialista. O patrimonialismo pessoal é convertido em patrimonialismo estatal, adotando o mercantilismo como meio de operação econômica. O patrimonialismo adota um caráter flexível, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia. Este curso da história leva à admissão de um sistema de forças políticas oriundo de uma camada social que impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. Esta camada muda e se renova para se manter no poder, mas não representa a nação (FAORO, 1995, p. 737).

Poderosa contribuição para contextualizar o pensamento político brasileiro coronelista e patrimonialista foi dada pelo meio rural. Para Vianna, o latifúndio, essencialmente díspar ao meio urbano, isola o homem. Nele, o grande latifundiário faz seu microcosmo ideal, reforçando a vida em família e ignorando a existência da sociedade em derredor. Nes-

se meio interno das localidades rurais, padrões morais e costumeiros são mais facilmente consolidados e uniformizados, e difícil é sua mutação ou extinção (2005, p. 99).

Com efeito, os quadros sociais do meio rural são carentes das variabilidades dos grandes centros, pois são constituídos essencialmente dos mesmos indivíduos, das mesmas famílias e tradições. A instabilidade própria dos elementos urbanos não se faz presente no núcleo rural, isso

porque a terra os prende e os fixa de maneira hereditária. Essa estabilidade dos grupos familiares superiores permite que se forme, no meio rural, uma trama de relações sociais também estáveis, permanentes e tradicionais. Esses grupos se conhecem mutuamente nas suas qualidades, gênios, tendências e idiossincrasias, ou tradicionalmente se odeiam. Sociedade rarefeita, de círculo vicinal limitado, todos, por isso mesmo, se nomeiam, se cumprimentam e mantêm entre si uma certa comunidade de simpatias e afeições. É mesmo uma das praxes mais encantadoras das nossas aldeias o saudarmos todos os que encontramos nas estradas, como se todos os viajores e transeuntes fossem conhecidos velhos da vizinhança, ou amigos de longa data (VIANNA, 2005, p. 99).

A formação histórica dos poderes públicos e do pensamento político brasileiro tem fortes reflexos na psicologia das populações rurais. Estudar a história do municipalismo brasileiro é estudar o fenômeno coronelístico, pois ambos se confundem historicamente, e em nenhum outro momento da história isto é tão “enfronhado” e evidente quanto na Primeira República. As relações entre espaço geográfico regional e política são, há muito, objeto de estudos. Ícone desta linha de pesquisa é o ensino de Platão, orientando que uma cidade nunca deveria ser construída à beira-mar, para evitar o risco de alterar a “unidade moral dos cidadãos”. Para o autor “As interações do sistema político e do espaço supõem uma base territorial definida sobre a qual se desenrolam as manifestações do poder e onde se distinguem as influências dos agentes geográficos. Essa limitação material resulta na existência de unidades espaciais que correspondem a um certo número de fatores particulares. Essas unidades e esses fatores indicam as variáveis operacionais do espaço em relação ao sistema político” (BRITTO, 1986, p. 18).

Contrariamente ao senso comum, Vianna afirma que, no Brasil,

a organização política dos núcleos locais, feitorias ou arraiais não foi posterior ou mesmo concomitante à sua organização social: era-lhes anterior. Nascia-lhes a população já sob as prescrições administrativas. Outras vezes, quando já era grande o número dos latifúndios espalhados na região, o governo ordenava a criação de vilas com o fito de “reunir os moradores dispersos”. Não há aqui, pois, nenhuma instituição, nenhuma autoridade, nenhum poder originariamente local, isto é, que tenha a sua origem nos próprios grupos locais. Todas as instituições locais existentes provinham do poder geral (VIANNA, 2005, p. 331).

Desse modo, é possível observar, com base na linha de estudo aqui exposta, que a matriz federalista brasileira adotada quando despon-tou a República, foi resultado da forte influência patrimonialista somado ao liberalismo conservador. Tal não poderia ser mais catastrófico, pois maculou os ideais democráticos conectados ao modelo de República Federativa, quais sejam, a descentralização de prerrogativas e competências políticas e administrativas, bem como a aproximação entre população e governo, verdadeira detentora do poder sobre a Res Publica. Essa mácula acarretou vícios históricos na democracia brasileira, muitos deles presentes até hoje, com uma população descrente com o uso particularista e clientelista das instituições ditas “públicas”. Criadas sob a promessa de progresso e igualdade social, historicamente as instituições jurídicas e políticas passam a ser utilizadas com a finalidade (mesma de sempre) de satisfazer quem já estava no poder.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se entender por pacto federativo a coexistência entre poderes com base nacional e poderes com bases regionais. No Brasil, porém, sua origem lastrou-se não em valores democráticos, como o foi na matriz norte-americana, mas como um acordo entre setores tradicionais oligárquicos, interessados no uso prático que poderia ser dado à descentralização do poder. Conforme entende Simon, “a descentralização de ações, característica essencial de um sistema federativo, acabou confundida com uma autorização para o uso indiscriminado do Estado, em nível local, pelas elites pactuantes” (SIMON, 2006, p. 76).

Por sua vez, mesmo tendo passado por diversas vicissitudes no curso da história brasileira, o municipalismo galgou sua posição atual de

componente do Estado federado, dotado de autonomia. Como consagrou o presidente da Assembleia Constituinte Ulysses Guimarães, “a Constituição promulgada em 1988 é a mais republicana, a mais democrática, a mais descentralizadora, a mais federativa de todas as nossas Constituições; a única que se abriu, não importa a timidez, à possibilidade de introduzir formas regionais de autonomia, da qual o primeiro passo consistiu na constitucionalização administrativa das Regiões (BONAVIDES, 2013, p. 57)”.

Assim, a democratização erigida em 1988 foi francamente municipalista, conferindo ao Município status de ente federativo, com importantes prerrogativas com objetivo de promover maior eficiência nos serviços públicos e melhor atendimento das necessidades da população. No contexto da “Constituição cidadã”, o Poder Local ganha ares de ferramenta propulsora de uma gestão competente e eficaz, maximizando a participação dos municípios na tomada de decisão e no controle da atividade pública.

Os direitos e garantias fundamentais oferecidos pela Constituição de 1988, aliados ao fortalecimento da descentralização administrativa, fomentaram, na sociedade civil, a avidez por participar da formulação e execução de políticas e serviços voltados à coletividade, a fim de otimizá-los. Porém, não bastam apenas mecanismos formais. Deve-se atentar que nos países onde o modelo descentralizador e participativo apontou resultados positivos, “de uma maneira ou outra, o Poder Local já era uma realidade vivificada em sua história. A simples importação desse modelo ao sistema brasileiro não é garantia nenhuma de sua real eficácia” (MATTIA; SANTIN, 2008, p. 188-190).

É clamorosa a necessidade de efetivação do instrumental jurídico positivado na Constituição Federal de 1988, em especial no que tange à descentralização e à democratização do exercício do poder político. Nas palavras de Melo Filho, “afirmar que a Constituição é avançada gera certo conflito ao pensar a realidade vivida pelos Municípios, mas o problema que hoje se enfrenta não deriva da Constituição, antes, advém muito mais da má aplicação e do desvirtuamento da aplicação do texto constitucional. A Constituição é projeto de comunidade, cabe aos cidadãos concretizá-la” (2000, p. 272).

O que se observa são novos aparatos que vem sendo corroídos

por velhos hábitos. A história brasileira tem se mostrado bastante repetitiva, se for observado que o modelo federativo surgiu apenas quando o unitarismo monárquico foi “culpado pelo atraso” da estagnação política. Foi também o argumento do “atraso político e econômico” que fundamentou a instituição do Estado Novo, em 1930, com um forte poder centralizador, muito próximo do que era adotado na época do Império. Posteriormente, inviabilizado o prosseguimento de Getúlio Vargas no comando nacional, houve uma redemocratização do país em 1945, cuja base e justificativa foi, uma vez mais, o “atraso das instituições políticas”. Por sua vez, com o regime militar pós 1964, o pêndulo político retornou em direção a um forte poder central, detentor quase que exclusivo das competências hoje atribuídas aos poderes tripartidos. E, por fim, com a Constituição Federal de 1988 e a redemocratização do país, descentralizou-se política, financeira e administrativa a gestão da coisa pública, reforçando o argumento quase institucionalizado na história do Brasil: reforce-se papel do Município para combater o “atraso advindo das desigualdades regionais” (SIMON, 2006, p. 73-77).

Por certo o municipalismo gerado pós Constituição de 1988 foi um fato inédito no mundo: o município agora ganhara status de ente federado, “de modo simétrico aos demais entes federados.” No entanto, ao se fazer um balanço da situação do pacto federativo após 1988, identifica-se que predomina uma competição entre os entes federados ao invés de um federalismo cooperativo. Com a carga de mais de um século de experiência republicana, o Brasil segue esbarrando em um “primarismo político e administrativo” (SIMON, 2006, p. 77-82).

Tal quadro agrava a falência circunstancial dos entes federados subnacionais, imersos em uma crise sem precedentes produzida, inevitavelmente, em um processo estrutural com radicais mudanças no pacto federativo. O Brasil, passando pelas turbulências causadas pelo inoficioso uso dos mecanismos democráticos, agora mostrado às claras, graças às garantias de transparência sustentadas na Constituição, deve se encaminhar para a definição de um novo modelo.

Um governo federal e governos estaduais mais preocupados com a normatização de questões públicas macroeconômicas, e governos municipais encarregados de executar adequadamente os serviços públicos. Trata-se de uma tendência indeclinável na construção de um novo pacto

federativo, o qual, por certo, demandará uma reforma tributária capaz de garantir às municipalidades uma efetiva autonomia financeira, real e não apenas formal, a qual somente se dará a partir da obtenção de recursos para fazer frente às cada vez mais crescentes demandas municipais.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. A constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de Direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRITTO, Luiz Navarro de. *Política e espaço regional*. São Paulo: Nobel, 1986.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime Federativo e a República Brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

COLUSSI, Eliane Lúcia. *Estado Novo e municipalismo gaúcho*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 1995.

FAUSTO, Boris, et al. *O Brasil republicano: estrutura de poder e economia*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ltda., 2008. – (História geral da civilização brasileira; t. 3; v. 8)

FAUSTO, Boris, et al. *O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889-1930)*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ltda., 2006. – (História geral da civilização brasileira; t. 3; v. 9)

HOLANDA, Sérgio Buarque de, et al. *O Brasil monárquico: do Império à República*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil Ltda., 2005. – (História geral da civilização brasileira; t. 2; v.7)

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

MATTIA, Ricardo Quinto; SANTIN, Janaína R.; O Poder Local e o Princípio Constitucional da Participação. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí. v. 13, p. 177-203, jul-dez 2008.

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. Perspectivas dos Municípios na Federação Brasileira. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JR., Odilon (coords.). *Novos rumos da autonomia municipal*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; COUTO, Monica Bonetti. O Federalismo Brasileiro. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalista Atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 491-500.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEVES, Margarida de Souza. Os cenários da República. O Brasil na virada do século XIX para o século XX. In: DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (org.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. – (O Brasil republicano; v.1).

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge (org.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006. – (O Brasil republicano; v.1).

ROCHA, Leonel Severo. *A Democracia em Rui Barbosa: O Projeto Político Liberal-Racional*. Rio de Janeiro: Editada Liber Juris Ltda., 1995.

ROCHA, Leonel Severo. Do “juridicismo” à Democracia Conservadora na interpretação da Constituição de 1891. *Revista Justiça do Direito*, Passo Fundo. v. 20, p. 84-99, 2006.

ROCHA, Maria Elisabeth Guimarães Teixeira; BASTOS, Romeu Cota Ribeiro. Da Confederação à Federação. A trajetória da Fundação dos Estados Unidos da América. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalista*

Atual: teoria do federalismo. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 46-59

SALES, Manoel Ferraz de Campos. *Da propaganda à presidência.* Brasília: UnB, 1983.

SANTIN, Janaína Rigo; BITENCOURT, Jean Carlos Menegaz. Pacto Federativo e Autonomia Municipal. *Revista Debates e Tendências*, Passo Fundo, v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 101-113. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5279/3428>. Acesso em 11 nov. 2016.

SIMON, Pedro. *Reage, Rio Grande: por um novo pacto federativo.* Brasília: Senado Federal, 2006.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil.* 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: Uma reinterpretação do dilema brasileiro.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado.* 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil.* Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Ideologia, Estado e Direito.* 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

