

As Instituições Políticas Brasileiras – Uma visão Histórica.

Maurício Loboda Fronzaglia

RESUMO

O texto se propõe a elaborar uma reconstrução histórica das instituições políticas brasileiras, desde a época do Brasil Colônia até os dias atuais – abarcando a Independência do Brasil, a Abolição, a República, a Revolução de 30, a ditadura militar e a redemocratização – tendo como pano de fundo as lutas sócio-políticas do período. Desta forma mostrar-se-á a evolução das instituições ao longo da história. Além disso, o texto pretende concentrar-se de maneira mais enfática na configuração atual das instituições políticas brasileiras, discorrendo sobre o funcionamento das diversas esferas do Estado, sobre o federalismo e a descentralização administrativa.

Introdução

Abordar o desenvolvimento das instituições políticas brasileiras ao longo da história não se configura como uma tarefa simples. Inicialmente, a história não é uma simples sucessão de fatos que evoluem em um sentido determinado ou mesmo pré-determinado. Procedendo dessa forma, os fatos seriam destacados e elencados, mas a conexão existente entre eles, suas conexões internas e externas, suas relações de condicionamento e mesmo a multiplicidade de possibilidades não realizadas seriam ignoradas. Por outro lado, devemos destacar também que o desenvolvimento do processo histórico expressa os valores, a cultura, os hábitos, os conflitos sociais, e as lutas políticas e econômicas que formam os contornos da história de uma determinada nação.

Muito embora o recorte temporal escolhido para esse trabalho abrange toda a história brasileira, iniciando-se pelo período da colonização portuguesa, a intenção desse texto não é traçar uma simples linha histórica sobre as transformações que se concretizaram nas instituições políticas brasileiras, sejam elas ligadas ao poder executivo, sejam elas ligadas ao poder legislativo ou até mesmo ao poder judiciário, em seus diversos níveis. Em

primeiro lugar, o texto irá se concentrar sobre as principais características políticas e sociológicas que moldam o Estado brasileiro ao longo da sua evolução histórica. Algumas das características que serão destacadas fortemente nesse texto são; a nossa cultura patrimonialista, assim como também o nosso personalismo e a conseqüente falta de distinção existente entre o público e o privado na história política brasileira. A base teórica para essas análises encontra-se magistralmente exposta nas obras de pensadores como Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro. Tais obras, além de colocarem os contornos e as bases políticas e sociais que, de certa forma, estabelecem os limites de nossa vida política e econômica, mostram-se como pontos chave para a compreensão das nossas instituições políticas do período colonial e monárquico.

A consolidação das instituições políticas do Brasil independente será analisada em um segundo momento, levando em consideração, essencialmente, a forma peculiar como se desenvolveu o parlamentarismo monárquico entre nós, e de que forma essa estrutura atendia aos interesses na oligarquia cafeeira, assim como também se concentrará, mesmo que rapidamente, nas condições que levaram ao surgimento do coronelismo, como nos mostra Victor Nunes Leal e José Murilo de Carvalho, e de práticas que se enraizaram em nosso comportamento político, como o voto de cabresto.

Posteriormente abordar-se-ão as instituições políticas brasileiras na época da nossa Primeira República de forma a demonstrar como os interesses políticos e econômicos acabaram por moldar uma estrutura estatal que, embora fosse tingida com práticas de cultura política patrimonialista e personalista já aceitas e legitimadas socialmente, foi marcada por uma prática de um liberalismo descentralizador que favorecia essencialmente as elites e oligarquias locais.

O período Vargas é marcado por uma tentativa bem sucedida de centralização do poder político através de uma séria de mudanças nas instituições políticas do Estado brasileiro, marcando, assim, não apenas o fim do liberalismo e da descentralização do período precedente, mas apresentando também mudanças no comportamento político da sociedade oriunda tanto da recente industrialização quanto da urbanização acelerada. Nesse cenário, temos a origem de uma das características mais importantes da história política brasileira: o populismo. O período democrático que se inicia em 1946 foi um período rico nos debates e na participação política da população. Contudo, a crescente ameaça de rompimento da

ordem democrática marcou esse período que termina, inevitavelmente, com o golpe militar de 1964.

O Regime Militar remodelou o sistema político e as instituições políticas e fez bom uso das práticas patrimonialistas e personalistas da nossa cultura política. O Governo militar apresentou algumas peculiaridades que não o encaixam em uma ditadura tradicional, visto que durante todo o período o poder Legislativo manteve-se em funcionamento e havia eleições periódicas para o preenchimento dos seus cargos, além do bipartidarismo que servia para dar uma pequena aparência democrática a um regime autoritário.

Será dada uma ênfase especial para o período democrático atual, que se inicia com o fim do regime militar em 1985. Expor-se-á de forma mais detalhada o funcionamento do sistema político e das instituições políticas brasileiras para que possamos também abordar o recente debate da ciência política que chega a pressupor que a corrupção é uma consequência direta da nossa estrutura institucional. Abordar-se-á também o presidencialismo de coalizão, bem como a questão da descentralização político e administrativa.

Antes de ser abordada o desenvolvimento histórico das instituições políticas brasileiras, faz-se necessário que se passe rapidamente por uma introdução a algumas importantes definições da ciência política, como por, exemplo, as formas e os regimes de governo.

Capítulo 01 - Definições

Considerando-se que a abordagem escolhida por esse texto dará prevalência ao estudo do período republicano da história das instituições políticas brasileiras, será dedicado um pequeno espaço para a discussão de dois conceitos de relevância para se compreender nossa história política recente: a República e o Federalismo.

1.1 O Regime Republicano

As distinções clássicas sobre as formas de governo não fazem referência ao regime republicano. Nos textos clássicos de Aristóteles, Platão e Políbio encontram-se registradas seis formas básicas de governo resultantes do cruzamento de duas variáveis que se referem ao número de governantes (um, poucos ou muitos) e na maneira como o(s) governante(s) administram (se governam bem ou mal). Assim temos as seis formas clássicas: Monarquia, Tirania, Aristocracia, Oligarquia, Democracia e Oclocracia.

Como define o “Dicionário de Política” (BOBBIO, MATTECUCCI, PASQUINO; 1994) a República é uma herança da civilização romana. A *Res pública* (coisa pública) foi definida pelos romanos como a coisa do povo, a comunidade, o bem comum. Não se referia, em seu início, a um princípio de governo como a monarquia ou a democracia. A república, no sentido dado pelos romanos, corresponderia ao interesse comum e um sistema de leis comuns. O moderno sentido da república, como forma de governo que se opõe a monarquia é definida por Maquiavel e Montesquieu. Esses autores identificam três formas básicas de governo: República, Monarquia e Despotismo. Para não adentrar em detalhes dessas definições políticas, limito-me a colocar as características básicas de um regime republicano em seu moderno sentido e em contraposição a monarquia. Na república há uma igualdade (ainda que relativa) entre os cidadãos, enquanto que na monarquia clássica há uma desigualdade em benefício da nobreza. Enquanto que na república as leis aparecem como representação da vontade popular e visam o bem comum, na monarquia elas são expressão da vontade, ainda que limitada por certos princípios, do monarca. A república depende da virtude cívica dos seus cidadãos que devem privilegiar o interesse pública em detrimento dos interesses particulares, a monarquia apóia-se no senso de honra da classe

nobre. Enfim, pode-se dizer que na república a ordem política tem sua origem na expressão e na valorização da vontade popular enquanto que na monarquia a ordem política nasce com o rei ou monarca.

Como as primeiras experiências de um regime republicano moderno temos os Estados Unidos da América em 1776, após a Guerra de Independência e a breve experiência da República Francesa no segundo período da Revolução Francesa, em 1793. A República norte americana mantém em suas configurações as características clássicas do regime republicano incorporando alguns novos elementos como a organização federativa e o fortalecimento das instituições políticas para funcionarem como contrapesos ao poder central do Estado.

1.2 - O Federalismo

O federalismo no sentido como foi constituído nos Estados Unidos significa uma forma de organização do poder político do Estado na qual o governo central é formado pela união das suas unidades políticas constituintes e preexistentes. Tanto os Estados quanto a União tem autonomia e esferas de atuação distintas. A divisão dos poderes – executivo, legislativo e judiciário – acontece em cada uma das esferas da federação, havendo assim o poder executivo estadual e o poder executivo da união, há assembleias estaduais e o congresso nacional, assim como há os tribunais estaduais e o tribunal federal, cada qual com sua autonomia e sua esfera de atuação.

Surgido nos debates para a criação da constituição norte americana após sua independência, o federalismo americano encontra sua base teórica na obra dos autores James Madison, Hamilton e John Jay, os chamados “Pais Fundadores” dos Estados Unidos. Na obra conhecida como “O Federalista” foi concebida uma organização do poder político que pudesse harmonizar duas ambições distintas: de uma lado havia a necessidade da criação de um estado forte para conter as possíveis ameaças externas (principalmente das ameaças de invasão da ex-metrópole), de outro lado as treze colônias que formavam o país desejavam manter o grau de autonomia que desfrutavam até então e que temiam perder com a formação de um estado forte e unitário.

Já o federalismo, tal como implantado no Brasil republicano e na Alemanha pós Segunda Guerra Mundial (COSTA; 2004), por exemplo, caracteriza-se muito mais como uma forma de descentralização do poder político de um estado unitário do que como uma forma de manter a autonomia preexistente dos estados constituintes. Embora a estrutura jurídica e política tenha convergências, enquanto a autonomia dos estados precede a criação da união no caso americano, no caso brasileiro ocorreu o processo inverso, a autonomia dos estados é realizada como forma de descentralizar o poder já estabelecido da união.

Capítulo 02 – As Instituições Políticas no período colonial

A história do Brasil demonstra que sua primeira forma de administração adotada, logo no início do período colonial, foi através da divisão do território – estipulada pelo Tratado de Tordesilhas – em Capitânicas Hereditárias. Logo depois foi designado um Governador Geral, mantendo-se a divisão das Capitânicas. A divisão do território feita da forma acima descrita é importante marco histórico porque, no decorrer da história brasileira, essas divisões serviram de base para os futuros Estados brasileiros. Sendo que a colonização efetiva iniciou-se em 1532, e a criação do Governo Geral data de 1549, quando é criado o Estado do Brasil ao qual ficariam subordinadas as capitânicas hereditárias (FERREIRA, 2005). No ano de 1763 a sede do Governo Geral do Estado do Brasil foi transferida da Bahia para o Rio de Janeiro. Nesse período

Tornou-se comum a outorga ao governador-geral, pelo rei, do título de Vice-Rei e Capitão-General do Mar e da Terra do Estado do Brasil. Os vice-reis tinham extensas atribuições, dispondo do conjunto das forças armadas. Representavam e encarnavam, à distância, a pessoa do monarca português, o que não era pouco, em uma época de contatos e comunicações difíceis. (FAUSTO; 2004;63).

A administração colonial mantinha também órgãos administrativos nas áreas da Justiça, Militar e Fazenda (FAUSTO, idem). As Forças armadas dividiam-se em três setores: as tropas, as milícias (com recrutamento obrigatório e não remunerado) e os ordenanças, que se constituíam simplesmente em força local. Os órgãos da Justiça tinham muitas vezes funções administrativas e eram representados pelos juizes e tinham sua instância decisória mais alto nos Tribunais de Relação, encabeçados pelo governador local ou até mesmo pelo vice-Rei. Os governadores presidiam também as Juntas da Fazenda.

Deve-se relevar também que as cidades tiveram sua importância durante o período colonial, principalmente àquelas que eram capitais das capitânicas existentes. As cidades eram o centro irradiador do poder neste período, além disso, concentravam também, em certos casos, um número não desprezível de comerciantes, além de representantes da autoridade da coroa portuguesa e membros do clero. E eram nas cidades que se localizavam as

Câmaras Municipais que exerciam a autoridade local, sendo que em muitos casos, chegavam a se sobrepôr ao poder dos governadores, como nos casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. Os membros das Câmaras Municipais podiam ser natos ou eleitos, e os eleitos eram selecionados entre os ‘homens bons’, que eram os proprietários residentes na cidade. Segundo José Murilo de Carvalho (2001;21) *“Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os ‘homens bons’ do período colonial”*.

As Câmaras tinham também o seu próprio patrimônio e suas próprias finanças. Elas ainda tinham o poder de arrecadação, nomeavam juízes e cuidavam das vias e praças públicas.

Desta forma, percebemos que a instituição das eleições foi algo que acompanhou a história brasileira desde o seu início.

É oportuno ressaltar que o direito do voto não foi outorgado ao povo brasileiro ou por este conquistado à força. A tradição democrática do direito de votar, de escolher governantes (locais), está de tal maneira entranhada na nossa vida política, que remonta à fundação das primeiras vilas e cidades brasileiras, logo após o Descobrimento. (FERREIRA, idem, 05).

Capítulo 03 – As Instituições no Período Imperial .

Parece ser consenso entre os estudiosos da história do Brasil que a Independência não teve características profundas de ruptura com o regime político então vigente, muito menos representou uma ruptura na ordem econômica e social. Tal fato explica-se pela vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, assim como também o fato do nosso primeiro imperador ser herdeiro do trono português. De fato, a elite política que promoveu a independência havia alinhado seus interesses com a família real em sua passagem pelo Brasil e não desejavam uma ruptura que pudesse desestabilizar a ordem social e política existente.

Muito embora não houve uma ruptura na estrutura econômica e social, o Império recém independente promoveu transformações em suas instituições políticas. Em primeiro lugar, era necessária a elaboração de uma constituição, as eleições para a formação assembleia nacional constituinte ocorreram logo após a independência e seus trabalhos se iniciaram no ano de 1823. A existência de divergências quanto as prerrogativas do poder executivo fez com que houvesse um conflito entre a assembleia e o Imperador, que acabou por dissolver esta última. A primeira constituição brasileira acabou sendo imposta pelo Imperador.

Entre as principais mudanças políticas institucionais destacam-se: a caracterização do Brasil como um Estado Monárquico, hereditário e constitucional; a divisão do poder legislativo em duas casas: a Câmara e o Senado, com eleições e prerrogativas distintas, a divisão do país em províncias e a instalação do Conselho de Estado e do Poder Moderador.

Com relação as eleições legislativas cabe ressaltar que:

O voto era indireto e censitário. Indireto, porque os votantes, correspondentes hoje a massa dos eleitores, votavam em um corpo eleitoral, nas eleições chamadas de primárias; esse corpo eleitoral que elegia os deputados. Censitário, porque só podia ser votante, fazer parte do colégio eleitoral, ser deputado ou senador quem atendesse a alguns requisitos, inclusive de ordem econômica, chamados de 'censo'. (FAUSTO, idem; 131)

Uma diferença essencial entre as duas casas legislativas era que os membros do Senado tinham um mandato vitalício, e sua eleição era feita através de uma lista tríplice que era submetida ao Imperador, que escolheria um dos candidatos desta lista. Deve-se ressaltar também uma outra característica importante do período, mencionada tanto por Boris Fausto quanto por José Murilo de Carvalho: embora houvesse restrições para o voto, elas eram menores do que as existentes em vários países europeus e chegava a permitir, inclusive, o voto dos analfabetos até o ano de 1882, quando foi modificada a lei eleitoral.

O Conselho de Estado era formado por membros da sociedade indicados pelo Imperador e com cargo vitalício e era ouvido em questões relevantes da política nacional, como nas questões financeiras e nas declarações de guerra, e foi dissolvido no período da Regência. O poder moderador foi inspirado nas idéias de Benjamin Constant, fazendo com que o Imperador pudesse intervir nas questões de interesse nacional, passando por cima da divisão de poderes.

No período da Regência uma mudança significativa foi a criação do Ato Adicional de 1834, que criou as assembleias legislativas das províncias que teriam o poder de determinar as despesas dos municípios, e determinou que o poder moderador não seria usado nesse período, além de dissolver o Conselho de Estado.

O período da Regência e o início do Segundo Império, com a coroação de D. Pedro II aos catorze anos de idade, em 1840, foi marcado por seguidas revoluções e revoltas que ameaçaram desestabilizar a união do estado brasileiro. A mais importante dessas revoltas foi a Farroupilha, que iniciada em 1835 teve seu final somente dez anos depois. A última dessas revoluções foi a Praieira, em Pernambuco, em 1848. A constituição de um Império sob forma de Monarquia e caracterizado por um rigoroso centralismo poderia resultar na falta de reivindicações de cunho federalista e descentralizada, ou pelo menos deixá-las esquecidas. Muito embora seja possível dizer que em termos gerais o período que seguiu da Proclamação da Independência até a Proclamação da República tenha sido marcado por uma rígida centralização, a defesa do federalismo e de maior autonomia para as Províncias esteve presente o tempo todo no cenário político brasileiro. Na verdade:

Em torno do binômio centralização-federalismo se nutre o grande debate nacional desde o momento inicial de constituição da Nação. Desde a instalação da Assembléia Constituinte de 1823 é recorrente o apelo à federação, nem sempre articulado com uma proposta republicana, haja vista o esforço da maioria do Senado e da minoria da Câmara dos Deputados em 1832 para cair o parágrafo de projeto da Câmara que se diz: ‘O Governo do Império do Brasil será uma Monarquia Federativa’”. (RESENDE, 1990:28)”.

Os primeiros anos do Segundo Império marcar a busca pela estabilidade política, que foi conseguida com razoável sucesso com a modificação de algumas estruturas políticas institucionais. Segundo Boris Fausto (IDEM; 179):

Começou a funcionar um sistema de governo assemelhado ao parlamentar, mas que não se confunde com o parlamentarismo no sentido próprio da expressão. Em primeiro lugar, lembremos o fato de que a Constituição de 1824 não tinha nada de parlamentarista. De acordo com seus dispositivos, o Poder Executivo era chefiado pelo imperador e exercido por ministros de Estado livremente nomeados por ele. Esse critério é diverso do parlamentarismo, pois nesse sistema o ministério – chamado de gabinete – depende essencialmente do Parlamento, de onde sai a maioria dos seus membros.

Tanto o poder Moderador quanto o Conselho de Estado foram restaurados e, ainda que o número de gabinetes existentes em cinquenta anos de Segundo Império tenha sido grande (foram ao todo 36 gabinetes), a período foi marcado por uma relativa estabilidade que permitia a alternância dos dois principais partidos existentes, o Conservador e o Liberal.

Outro fator relevante foi a tensão ocorrida durante a monarquia entre as forças de centralização e federalismo (deve-se dar crédito a política empreendida por D. Pedro II, conseguindo manter a unidade do Estado Brasileiro durante todo o seu reinado), que apresentou momentos marcantes. Uma maior autonomia para as províncias só foi concedida a partir do final do império, sendo que neste quadro se destaca a decisão governamental de incentivar a imigração de mão de obra européia, visando a substituir a mão de obra escrava. Tal decisão “foi um projeto estratégico que contou tanto com a

simpatia de D. Pedro II, quanto com o interesse e a colaboração das Províncias” (RODROGUES, 2004;91).

Paulo-Edgar Almeida Resende em seu texto “A República pela via da Federação” (1990) expõe de maneira singular a evolução histórica do “binômio centralização-federalismo” desde o início do reinado de Pedro I até o elaboração da nova carta constitucional em outubro de 1888. O Federalismo brasileiro não se instituiu ligado irrestritamente aos ideais republicanos. Mesmo durante o Primeiro Reinado e a Regência, o Partido Liberal defendia a idéia de constituir uma monarquia federalista. Durante o período da Regência, foi aprovado o Ato Adicional de 1834 que “*estava marcado pelo caráter negociado da descentralização, que ficava restrita à instauração de Assembléias Legislativas Províncias*” (RESENDE, op. cit. p. 28). As Assembléias tiveram um acréscimo no seu poder de atuação no processo de pacificação interna de 1845. Dentro desta evolução, conclui o autor que: “*Parece-nos, portanto, fundamentada a afirmação de que a Federação, à qual se chega institucionalmente com a Proclamação da República, fazendo parte do desenvolvimento político da Nação, não é um acidente, uma imitação, é um fato histórico*” (idem, op. cit. p. 29).

A grande mudança nas instituições políticas brasileiras se daria com o fim do regime monárquico e a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889. Um ano antes da proclamação outro fato marcou a história brasileira e a luta pela cidadania e igualdade de direitos: a abolição da escravatura em 1888.

Capítulo 04 – As instituições Políticas na Primeira República.

4.1 – Federalismo e Descentralização

Proclamada a República foi instalada a organização política do Brasil sob forma de uma Federação. Já no Manifesto Republicano de 1870, constava a necessidade de uma descentralização federativa como meio de conter o perigo de uma desintegração e desmembramento do estado brasileiro. Na visão de Resende (IDEM; 29) “ *A descentralização federativa se impõe pela necessidade de a ordem ser emitida de modo mais articulado com a realidade regional*”. O primeiro período da história republicana do Brasil que se inicia em 1889 e termina com a Revolução de 1930, período conhecido como Primeira República (ou República Velha), foi marcado pelo intenso protagonismo dos governos estaduais brasileiros, principalmente pelos de São Paulo e Minas Gerais, que logo iniciaram suas respectivas políticas de inserção internacional, descritas desta forma pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso apud Rodrigues (2004, op. cit. p. 92) “ *a prática da autonomia dos Estados não se fez esperar em matéria extremamente delicada, a contratação de empréstimos externos*” . A ação externa desses Estados teve por impulso exclusivo a motivação econômica, não havendo outras reivindicações étnicas ou separatistas. Essas ações internacionais buscavam a solução para problemas internos e específicos ligados a economia cafeeira destes dois Estados da federação.

A Primeira República não se configurou, contudo, como um período de paz no âmbito interno. Apesar da constituição federativa assumida pela República e pela descentralização do poder político e administrativo, a União enfrentou duas revoltas internas, uma de viés religioso – Canudos, e outra de viés estreitamente político, a Revolução Federalista, no Rio Grande do Sul que opôs os federalistas (maragatos) que defendiam o regime parlamentar e os republicanos (chimangos) adeptos da centralização e apoiados pelo presidente do Estado.

Durante esse período, embora a configuração política do federalismo brasileiro fosse marcada por uma grande descentralização administrativa, os grandes beneficiários

desta forma de organização foram os Estados. As cidades estavam atreladas de forma extremamente dependente aos governadores e marcado pela ação dos coronéis, sendo a autonomia municipal quase inexistente. Segundo Gama de Andrade (2004: 209): “*O Coronel era o centro do microcosmo da política local brasileira porquanto o município era dependente dos recursos do governo estadual e federal e encontrava-se isolado do resto do país, com a escassa estrutura de meios de comunicação*”.

A oligarquia federativa comandada pelos Estados de São Paulo e Minas Gerais terminaria em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República. Durante esse período, embora o regime fosse democrático, a participação popular era restrita, seja por imposição da legislação, seja pela dinâmica da política brasileira de acordos entre estados e a União, conhecida como “política dos governadores”. Tal fato influenciou o funcionamento do sistema federativo. Segundo Costa (2004:175):

Como não havia um processo representativo democrático, o princípio da soberania popular não exercia influência moderadora sobre os interesses regionais, expressos pelos partidos republicanos estaduais. Nessas condições, o federalismo funcionava, na prática, como potencializador das oligarquias estaduais, que limitavam bastante o papel do governo federal como agente do desenvolvimento econômico do país. Por isso a maior parte da elite modernizadora tinha uma visão negativa do federalismo.

Desta forma, não será surpresa a constatação de que o governo de Getúlio Vargas apresenta-se com fortes características de centralização do poder e fortalecimento da União em detrimento dos Estados.

4.2 – O sistema político.

A primeira constituição do Brasil republicano foi promulgada em 1891 e foi fortemente inspirada pela constituição liberal norte-americana. Ficou estabelecido nessa carta magna que os três poderes que formariam a República – Executivo, Legislativo e Judiciário – guardariam independência. O regime de governo escolhido foi o presidencialista, com eleição direta, excluindo a restrição censitária existente anteriormente, o mandato foi fixado

em quatro anos. Estavam aptos para votar todos os cidadãos acima de 21 anos, excluídos os analfabetos, mendigos, mulheres e praças militares.

O poder legislativo continuou tendo duas casas, a Câmara e o Senado. Foi também decidido que as eleições para a Câmara federal seria feita de forma proporcional para cada um dos estados membros da União. O mandato do deputado federal foi estipulado em três anos. Quanto ao Senado, ficou estabelecido que seriam em número de três por estado, como mandato estipulado em nove anos, deixando, portanto, de ser um cargo vitalício. O fim do poder moderador deu uma maior autonomia e independência para o poder legislativo, que tinha agora o poder de iniciar os projetos de lei a serem encaminhados ao Presidente da República, e tinham ainda o poder de derrubar o veto presidencial, se contassem com a votação de dois terços do Congresso. Foi permitido também a existência de partidos políticos estaduais, frustrando as expectativas de criação de partidos em âmbito nacional. Tal fato veio a favorecer o fortalecer o poder das oligarquias agrícolas de cada estado e o coronelismo, no interior do país.

Capítulo 5 – A Revolução de 1930 e a Era Vargas

5.1 – A Revolução de 1930

A primeira república brasileira marcou uma frutífera aliança realizada entre as oligarquias dos estados de São Paulo e Minas Gerais, também conhecida como “política do café com leite”. Esse acordo informal entre os dois principais grupos políticos daquele período estabelecia que haveria uma alternância de poder entre eles na condução da presidência da república. Em 1929, o presidente da república Washington Luís quebrou o acordo e indicou, como seu sucessor, o então governador do Estado de São Paulo, Júlio Prestes. A escolha do presidente gerou uma crise política que acabou por unir mineiros e gaúchos para um acordo em torno da candidatura presidencial do então governador do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas, tendo como seu vice, João Pessoa, sobrinho de Epitácio Pessoa e governador do estado da Paraíba. A união de gaúchos e mineiros recebeu o nome de Aliança Liberal. Segundo Boris Fausto (IDEM; 319):

O programa da Aliança Liberal refletia as aspirações das classes dominantes regionais não associadas ao núcleo cafeeiro e tinha por objetivo sensibilizar a classe média. Defendia a necessidade de se incentivar a produção nacional em geral e não apenas o café; combatia os esquemas de valorização do produto em nome da ortodoxia financeira e por isso mesmo não discordava nesse ponto da política de Washington Luís. Propunha algumas medidas de proteção aos trabalhadores, como a extensão do direito à aposentadoria a setores ainda não beneficiados por ela, a regulamentação do trabalho do menor e das mulheres e a aplicação da lei de férias.

A campanha eleitoral de Getúlio Vargas marcou um fato inédito na política brasileira até então: a participação dos trabalhadores urbanos em seus discursos, principalmente naqueles ocorridos em São Paulo. A participação da massa de trabalhadores urbanos na vida política nacional tem seu ponto fundamental no governo Vargas e nas relações que se de dominação

carismática que se estabeleceriam entre o chefe da nação e os trabalhadores urbanos, fenômeno chamado de populismo¹.

Com a crise econômica mundial desencadeada pela quebra da bolsa de Nova Iorque em outubro de 1929, as relações entre o então presidente e a oligarquia cafeeira passou por momentos de turbulência, havendo forte descontentamento da elite cafeeira paulista, mas que não resultou no apoio imediato ao candidato da oposição. Outros grupos sociais desempenhariam um importante papel nessa revolução; os tenentes e os novos políticos, também chamados de ‘tenentes civis’. O movimento tenentista teve seu início na década de vinte, e inicia a participação na vida política de lideranças que se tornariam históricas, como o próprio Luis Carlos Prestes. As insurreições tenentistas na década de vinte colocaram esse grupo como uma importante força política da época, tanto pela experiência militar quanto pelo prestígio que tinham no interior das forças armadas. Alguns membros desse movimento acabaram por se aproximar das idéias socialistas e muitos deles filiaram-se ao Partido Comunista Brasileiro. Os jovens políticos eram aqueles que haviam conquistado o poder em seus estados locais mas que tinham a exata consciência de que seria muito difícil conseguirem um lugar de expressão na política nacional caso continuasse a existir o mesmo tipo de governo oligárquico rural

Realizadas as eleições presidenciais, com todas as características do período onde as máquinas eleitorais locais produziam seus votos, foi proclamada a vitória do governador de São Paulo.

O estopim da revolução foi o assassinato de João Pessoa, então governador da Paraíba. Sua morte teve grande repercussão nos meios de imprensa da época e sensibilizou a população. O grupo da Aliança Liberal que pregava a tomada do poder por um golpe de estado, tinha agora mais um bom motivo para se articular e tomar decisões. As ações militares começaram sob a iniciativa do tenente-coronel Góes Monteiro, no Rio Grande do Sul, e contou com o apoio dos mineiros. Antes mesmo de se travarem grandes batalhas, o Presidente da República foi deposto pelas forças armadas. Getúlio Vargas encaminhou-se para a capital do Brasil, vestido como um típico gaúcho e escoltado por soldados do Rio

¹ O populismo brasileiro não se caracteriza apenas pela relação de dominação carismática do estilo weberiano entre Getúlio e os trabalhadores urbanos. Inclui também toda uma costura política que visava o apoio das elites urbanas, favorecidas com as políticas desenvolvimentistas, e a oligarquia agrária, favorecida pela não inclusão dos trabalhadores rurais nas leis trabalhistas aprovadas no período.

Grande, protagonizou uma cena histórica, quando amarrou seus cavalos no obelisco da avenida Rio Branco. Sua posse realizou-se em novembro de 1930.

De acordo com Boris Fausto e José Murilo de Carvalho, a revolução não foi feita exclusivamente por membros da burguesia industrial, como é muito comentado, embora essa classe tenha se beneficiado das mudanças políticas implementadas por Getúlio. Os vitoriosos da revolução eram na verdade membros de várias classes sociais que

Tinham se unido contra um mesmo adversário, com perspectivas diversas; os velhos oligarcas, representantes típicos da classe dominante de cada região do país, desejavam apenas maior atendimento a sua área e maior soma pessoal de poder, com um mínimo de transformações; os quadros civis mais jovens inclinavam-se a reformular o sistema político e se associaram transitoriamente com os tenentes, formando o grupo dos 'tenentes civis'; o movimento tenentista - visto como uma ameaça pelas altas patentes das forças armadas - defendia a centralização do poder e a introdução de algumas reformas sociais; o Partido Democrático - porta voz da classe média tradicional - pretendia o controle do governo de São Paulo e a efetiva adoção dos princípios do Estado liberal, que aparentemente asseguraria seu predomínio. (FAUSTO, idem; 326).

A composição heterogênea causaria uma séria de conflitos durante o governo Vargas, inclusive as tentativas de revolução pelos comunistas liderados por Prestes e dos integralistas, comandados por Plínio Salgado.

Surgia um novo Estado e novas instituições políticas seriam moldadas. Entre os avanços nos chamados direitos políticos, temos a iniciativa da liberação do voto para as mulheres, que teve lugar já nas eleições legislativas de 1934. Embora o governo tenha se centralizado e se tornado um regime autoritário de fato a partir de 1937, não se deve esquecer os avanços sociais ocorridos no período, como todos os direitos sociais contemplados no período. Mesmo no campo das instituições políticas, embora o governo acabasse se precipitando em uma forma autoritária, é desse época a criação da Justiça Eleitoral, que garantiria eleições muito mais confiáveis do que aquelas que se faziam anteriormente.

5.2 - A Centralização do Poder Político

O governo de Getúlio Vargas marcou o fim da política dos governadores e do “federalismo oligárquico” (Costa, 2004). Assim a autonomia dos estados foi acentuadamente reduzida na mesma proporção que foram acrescidas as responsabilidades do governo da união. Mais do que o simples fortalecimento do poder do Estado nacional,

delineou-se naquele momento um novo modelo de Estado, denominado aqui de Varguista-desenvolvimentista. Desenvolvimentista porque tornou o Estado o principal pólo irradiador do desenvolvimento econômico no Brasil, transformando as relações do mercado de trabalho (modelo corporativo), e na forma de ligação entre o setor público e os grupos econômicos privados. O padrão Varguista, por sua vez, fez do Executivo Federal, e mais especificamente da Presidência da República, o centro político institucional do país. (Andrade, 1991 e Draibe, 1985 cit. Abrúcio, 1998:41).

O governo central não só centralizou o poder como também assumiu novas funções que não eram cumpridas pelos governos estaduais. Claro que o centralismo de Getúlio foi uma resposta política a política dos governadores que marcou o período anterior. Mas se encaixa também em um contexto internacional repleto de descrença nos regimes democráticos e de valorização da intervenção estatal na economia.

Na verdade, a partir do Estado Novo, o federalismo foi legalmente abolido, sendo inclusive suprimido na Constituição do Estado Novo. Em um sistema marcado por um centro de poder bem especificado, a Presidência da República, os estados passaram a ser “*órgãos administrativos do Governo Central*” (ABRUCIO, 1998). Os estados passaram a ser governados pelos Interventores, nomeados diretamente pelo Presidente da República. Com a finalidade de debilitar ainda mais os poderes subnacionais, principalmente dos estados, a legitimação do Estado Novo não passava pelo crivo eleitoral. Não havendo eleições para governador, não havia como as elites estaduais exercerem um poder de barganha no âmbito da relação com o poder do Governo Central. Fernando Abrucio (op. cit.: 47) faz um didático resumo do período:

A engrenagem das relações ‘federativas’ do Estado Novo estava completa: as interventorias, os ‘Daspinhos’ e o Ministério da Justiça

coordenavam a administração estadual, sob o controle geral do presidente da República (Campello de Souza, op. cit.:19), e a representação dos interesses econômicos seria feita pela via burocrático-corporativa. Em nome da modernização econômico-administrativa, os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias no Império.

Capítulo 06 – A Democracia de 1946 a 1964.

Com o fim do governo de Getúlio Vargas, e a volta do regime democrático, o Brasil ganha uma nova constituição, promulgada no ano de 1946. Nessa constituição o Brasil volta a ser uma república federativa, estabelecendo a autonomia para cada um dos níveis de poder, a União, os Estados e os Municípios. Manteve-se o regime presidencialista, com eleições diretas, com mandato estipulado de 5 anos (SOUZA, 1990).

O poder legislativo voltava a ser representado por duas casas, a Câmara e o Senado, que juntos formaram o Congresso Nacional. As eleições para as duas casas seguiram, contudo, princípios diferentes (FAUSTO, idem). Para a Câmara federal ficou estabelecida a eleição proporcional por estados, mas com o número de deputados sendo estabelecido por lei de maneira que se seguisse o seguinte princípio, reproduzida da constituição de 1934: para cada cento e cinquenta mil votantes haveria um deputado até o limite de vinte deputados, acima desse número a proporção seria de duzentos e cinquenta mil votantes para cada deputado. As eleições para o Senado seguiam o princípio majoritários, e ficou estipulado o número de três senadores por cada estado da união. Essas leis eleitorais não apenas acabavam por beneficiar os menores estados do país, mas também mantinham o peso político das regiões controladas pelos coronéis e pela oligarquia local.

O período republicano da história brasileira, visto em termos de autonomia federativa, pode ser encarado como tendo um constante oscilação entre centralização e descentralização. Se no período da primeira república a descentralização foi acentuada, tendo inclusive a existência de partidos estaduais, o período posterior foi marcado por uma extrema centralização administrativa e política. Já terminado o primeiro governo de Getúlio Vargas, volta-se a um tempo de maior descentralização, mas de forma alguma um período exatamente similar a primeira república, já que o período getulista deixou marcas intensas no sistema político brasileiro.

O sistema federativo foi restaurado e voltou a constar da constituição brasileira, e junto com ele foram também restituídas as eleições, mas desta vez com partidos nacionais e não mais estaduais e com uma participação maior e mais intensa da população. A Presidência da República concentrava mais poder que no período de descentralização anterior (a primeira república), houve um crescimento da burocracia estatal, mas houve

também um fortalecimento da política nacional, sendo que a política regionalista manifestava-se agora através das suas bancadas na Câmara Federal.

De certa forma, como constata Abrucio (op.cit), foi um período de maior harmonia na composição do federalismo brasileiro. Se na Primeira República houve uma sobrevalorização do poder dos Governadores, e durante o período Vargas houve um fortalecimento intenso do poder central, o federalismo brasileiro conseguiu alcançar um ponto de equilíbrio. E também as relações entre os entes da federação tornaram-se menos desequilibradas do que no período de 1889-1930.

Do lado das cidades, ainda que não gozassem da condição de entes da federação, elas tiveram uma maior autonomia e passaram a ter um papel político mais importante na medida em que crescia a urbanização e com ela a relevância de governo dos centros urbanos (Abrucio, op. cit.). Ainda que a composição política das esferas municipais não tivesse sido alterada durante o período varguista, e que os “coronéis” ainda continuassem a exercer influência demasiada sobre a política local, mudanças políticas e sociais, que escapavam ao escopo de controle do Estado e da condução da política nacional, começavam a dar seus primeiros sinais, entre elas o aumento da população urbana, o surgimento de novas questões que se localizaram essencialmente dentro do âmbito das grandes cidades, como os problemas ligados a industrialização, e ao planejamento urbano.

Fato que deve ser ressaltado nesse período é o surgimento e o desenvolvimento de partidos políticos nacionais que aos poucos acabaram por se enraizar na cultura política do período. Nesse sentido, a análise feita por Maria do Carmo Campello de Souza em seu livro “Estados e Partidos Políticos no Brasil: de 1930 a 1964” é uma referência obrigatória. Segundo a autora

Com efeito, embora nossa intenção principal seja a de destacar o peso condicionante que a expansão acentuadamente burocrática do Estado brasileiro exerceu sobre o sistema partidário criado em 1945, não pretendemos com isso engrossar as fileiras daqueles que viam e vêem o processo político-partidário brasileiro sob um prisma de fatalidade, destacando sua inviabilidade congênita e definitiva. Ao contrário; nosso argumento é precisamente o de que, apesar dos condicionamentos prévios que lhe marcaram a origem, o sistema partidário se foi transformando durante o período, sob o influxo das transformações sócio-econômicas, notadamente dos processos de industrialização e urbanização. (1990;XXIV).

Os principais partidos políticos do período estabeleceram-se através do peso do Estado. O PSD foi fundado tendo como base os interventores nomeados por Getúlio, enquanto que o PDT mantinha sua base nos sindicatos que estavam sob a tutela do Estado e a UDN aglutinava as forças anti-getulistas. A estrutura partidária formou-se em função de fatores conjunturais (anti e pró Vargas) e não por clivagens sócio-econômicas nítidas, como poderia defender uma análise partidária marcada pelo estudo das classes sociais.

Ainda que dependente da estrutura do Estado e do tamanho da sua burocracia, o sistema partidário acabou se consolidando e criou formações políticas que acabaram por se alinhar através de importantes clivagens sócio-políticas. As propostas partidárias encontravam ressonância na população, havendo inclusive uma composição racional de alianças, já que nenhum partido conseguia conquistar por si só o poder executivo e ter maioria no congresso nacional. Justamente quando o sistema começou a se consolidar, veio o golpe militar de 1964².

² Os militares comportavam-se no período como uma espécie de poder moderador, e estamos prontos para intervir na vida política assim que fosse necessário uma harmonização dos conflitos políticos.

Capítulo 07 - O Regime Militar

O período do Regime Militar marcou, novamente, uma centralização de poder na história política brasileira. Teria um quê de pleonasmo delongar-me aqui nas características principais de um regime autoritário, posto que não é o objetivo deste trabalho, e mesmo porque outros já o fizeram com absoluta competência. Deter-me-ei inicialmente no aspecto ligado a nova concentração de poder por parte do executivo federal em detrimento dos governos estaduais, e as transformações que se concretizarão no período de redemocratização.

Como consequência lógica e imediata da instauração de regime autoritário, o poder centralizou-se e os governadores tiveram seu poder sensivelmente reduzido durante esse período. O aumento do poder por parte do Governo Federal retomou o processo de fortalecimento do poder central iniciado pelo Presidente Getúlio Vargas na década de trinta. Fernando Abrúcio (op. Cit 107.) caracteriza esse período como sendo “unionista autoritário”, e resume seus principais aspectos da seguinte forma:

O modelo unionista autoritário era regido por padrões antinômicos aos do federalismo republicano; não havia autonomia dos entes federativos e as relações intergovernamentais obedeciam ao princípio da subordinação e não ao da competição cooperativa. A republicanização da política estadual não foi um objetivo perseguido, pelo contrário, mantinha-se um esquema de patronagem entre o Governo Federal e a elite política local para garantir maiorias governistas no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas.

Embora não exista uma relação causal inequívoca entre centralização e poder autoritário, pode-se dizer que há uma proximidade razoavelmente grande entre eles. O regime autoritário remodelou o sistema federativo brasileiro em um modelo de subordinação e eliminação de alguns dos principais traços do federalismo, ou seja, a manutenção da relação de autonomia que deve existir entre os entes federativos e o governo federal. A relação não se pautou em respeito a autonomia, mas sim de forma a subordinar todos os entes ao governo federal.

Logo após a queda do governo João Goulart, foi baixado o Ato Institucional número I que embora conservasse a constituição anterior, fez várias modificações buscando o fortalecimento do poder executivo, como o estabelecimento dos projetos de lei que poderiam ser aprovados por “decorso de prazo”, caso não fosse votados em um prazo de trinta dias pelo congresso (o que de fato transformou-se em um instrumento útil para o governo, que obstruía as votações para que o projeto fosse aprovado por essa ferramenta legal), além de dar prerrogativa única para o aumento das despesas públicas. O AI 1 acabou com a imunidade parlamentar e deu poderes para a cassação de mandatos, além de regular a eleição de um novo presidente de forma indireta. No meio de abril do mesmo ano o General Castelo Branco é eleito presidente da república pelo congresso nacional. O ato institucional número dois consolidou essa posição, e o ato número três ampliou o princípio da eleição indireta com votação aberta também para os governadores de estado. Outra característica importante do AI 2 foi o estabelecimento de um novo regime partidário, agora baseado no bipartidarismo. Formou-se então dois grandes partidos, a Aliança Renovadora Nacional – Arena, que representava a situação, e o Movimento Democrático Brasileiro, o MDB, que representava a oposição

O regime torna-se mais repressivo no final do governo de Costa e Silva e durante todo o governo Médici, quando foi instaurado o AI 5, que dava plenos poderes ao presidente, fechava provisoriamente o congresso e suspendia os direitos políticos. A partir desse ponto houve uma radicalização no enfrentamento entre o governo e a oposição, levando inclusive para o aparecimento de grupos armados de oposição ao governo militar.

O governo Geisel foi marcado pelo início de uma abertura lenta e gradual, que teve continuidade no governo Figueiredo, quando houve uma mudança na legislação partidária dando origem a criação de novos partidos. Foram criados o PDS – Partido Democrático Social, que era composto pelos membros da antiga Arena, o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o PDT de Leonel Brizola que pretendia herdar a base política deixada pelo varguismo, o PTB de Ivete Vargas que acabou se alinhando com o governo, e o PT – Partido dos Trabalhadores, que aglutinava diferentes e novos movimentos sociais surgidos na década de setenta.

Em 1982 foram feitas eleições gerais para os governos estaduais, onde a oposição teve vitória na maioria dos estados mais importantes da União. E finalmente, a última eleição indireta para a presidência da república contou apenas com dois concorrentes civis, Tancredo Neves – apoiado pela oposição e por dissidentes do PDS, e Paulo Maluf, representando a continuidade do PDS no poder..

Capítulo 08 – A redemocratização

Desde o fim do regime militar, sucederam-se na presidência da república José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. A redemocratização marcou uma maior flexibilidade no sistema partidário, uma ampliação do direito de voto para os analfabetos e tentou restaurar a autonomia e a independência entre os poderes, muito embora várias prerrogativas legislativas forma deixadas ainda nas mãos do poder executivo. Um ponto importante do período foi a criação da Assembléia Nacional Constituinte, que promulgou a nova constituição em outubro de 1988.

Foi a partir da promulgação da Constituição de 1988 que os municípios brasileiros passaram a ter a qualidade de entes da federação, qualidade até então exclusiva dos Estados. De fato a nova carta magna desencadeou um processo de descentralização administrativa e política que veio a fortalecer a autonomia e os limites de ação dos municípios brasileiros.

Durante o processo de redemocratização do país as cidades e os Estados da unitiveram um importante papel, visto que a redemocratização ocorreu primeiro no plano local, através da vitória dos partidos de oposição nas eleições municipais e principalmente nas eleições para governadores ocorridas no início da década de oitenta. Paralelamente, iniciava-se também um movimento de descentralização administrativa, política e financeira devido a emergência da crise econômica que afetou o país no final da década de setenta e que perdurou por boa parte da década seguinte. Essa descentralização concretizou-se pelo aumento percentual do Fundo de Participação dos Estados e Municípios e também pelas Emendas Constitucionais de nº 23/83 e 27/85. Contata-se, então, que esses dois importantes e recentes processos políticos – a redemocratização e a descentralização – ocorreram de maneira concomitante e se influenciaram mutuamente. Tal fato é relatado por alguns dos estudiosos sobre o federalismo brasileiro, entre eles do Professor Rui Affonso, em seu texto “Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil”³. Segundo o professor (1996:3):

³ São Paulo em Perspectiva, vol 10 nº 03, 1996.

O avanço da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política – e, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder – e a dependência financeira de Estados e Municípios em relação ao Governo Central. Esta contradição alimentou, em grande medida, o movimento municipalista, que cresceu vigorosamente no período, abrangendo setores de todo o espectro partidário.

Além do importante papel que tiveram no processo de redemocratização política, os entes federados foram outrossim responsáveis diretas pela descentralização política e administrativa ocorrida no Brasil, diferentemente do que ocorreu com a grande maioria dos países da América Latina. “*Em outros países, a descentralização decorreu da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade*” (idem, 1996: 5). Contudo, sendo feita pelas suas unidades subnacionais, a descentralização ocorreu de maneira desorganizada, visto que o Governo federal não havia elaborado nenhum plano ou estratégia para coordenar esse processo. A falta de coordenação e planejamento constrói um cenário político de uma descentralização ainda incompleta e estimula os conflitos entre os entes federados, seja este conflito vertical (entre as unidades subnacionais e o governo central) ou horizontal (entre as próprias unidades subnacionais, ou seja, os Estados e os Municípios). Além disso, foram desestruturados tanto os mecanismos federais de planejamento quanto os mecanismos de cooperação intra-cidades existentes. Ainda segundo Rui Affonso (idem: 6): “*No que diz respeito às receitas fiscais, o conflito que antes se restringia à disputa entre governo federal, de um lado e municípios, de outro, amplia-se para uma disputa entre estados e entre municípios de diferentes regiões, através da guerra fiscal*”.

O conflito federativo atual expressa-se de várias formas, sendo que a questão tributária apresenta-se como sendo a mais aparente, mas não é a única. No âmbito político há o caso claro da desproporcionalidade representativa na composição do Câmara Federal. Há também o processo do aumento do número de municípios, principalmente depois da constituição de 1988. Tal crescimento acarreta conseqüências que aumentam a descoordenação federativa. Segundo Rezende, citado por Affonso (1996: 6): “*a possibilidade de acesso a uma receita não gerado no local, ou seja, a dissociação dos atos*

de gastar e de tributar estimula a tendência a emancipação irresponsável, fazendo com que se criem municípios sem base econômica própria, integralmente dependentes das transferências federais e/ou estaduais”. Soma-se, ainda, que os efeitos da abertura econômica, da integração regional e da globalização são potenciais acentuadores das desproporcionalidades socioeconômicas já existentes há tempos na federação brasileira.

A organização federativa de um Estado pode ocorrer de duas formas (AFFONSO, op. cit. p.09), ou através da existência de um equilíbrio entre os entes federados, ou através de uma coordenação federativa mais centralizada. O primeiro caso encontra-se em um cenário político onde os entes da federação são equipotentes, possibilitando assim uma estrutura federal com maior ênfase na descentralização política e administrativa, já o segundo caso é encontrado em Estados onde há uma acentuada desigualdade entre os entes federados, sendo então necessária uma maior centralização política e administrativa por parte do governo federal. O Brasil encaixa-se exatamente no segundo caso, e, devido as suas desigualdades e desproporcionalidades socioeconômicas a centralização toma muitas vezes a forma de um autoritarismo, como ocorrido no primeiro período do governo de Getúlio Vargas e mais recentemente durante o Regime Militar.

Atualmente a federação brasileira apresenta um cenário singular que mistura um alto grau de descentralização aliado a um aumento das disparidades sociais e econômicas entre seus entes federados.

8.1 - A Democracia Brasileira

A democracia parece ser, atualmente, uma forma incontestável de dar legitimidade as decisões e regras políticas. Se vivemos em uma época marcada pela vitória da hegemonia democrática, não devemos esquecer que a hegemonia diz respeito a um tipo específico de democracia: a democracia liberal. Podemos identificar três tipos puros de democracia: a liberal, a democracia da cidadania ativa – democracia direta, e a democracia socialista.

O tipo denominado como da cidadania ativa faz referência a democracia ateniense, marcada pelos ideais políticos de igualdade entre os cidadãos, liberdade e respeito as leis e a justiça. Nessa democracia há a subordinação dos interesses privados ao bem coletivo e a virtude cívica e republicana. Não se encontra uma diferenciação entre o Estado e a Sociedade, já

que os cidadãos que fazem as leis são os mesmo que irão obedecê-la. A democracia socialista faz referência ao pensamento de Karl Marx e sua crítica a democracia liberal burguesa, que encobriria a dominação econômica através da ideologia da igualdade jurídica entre os cidadãos. A verdadeira democracia, segundo o pensamento de Marx, seria aquela que levaria também a igualdade econômica, e a coletivização dos meios de produção. Finalmente, a democracia liberal, hoje triunfante, busca harmonizar as liberdades e direitos civis com a ordem e o poder de coerção dos Estados. Através de sua forma representativa, a democracia liberal legitima o individualismo típico das sociedades modernas capitalistas ao mesmo tempo em que assegura a liberdade pela eleição de representantes políticos que impõem limites a atuação do Estado.

No Brasil, a evolução da história democrática foi interrompida algumas vezes por períodos de autoritarismo, como no período Vargas e mais recentemente no Regime Militar. Restaurada e ampliada em 1985, nossa mais nova era democrática parece consolidar-se gradativamente, garantindo os direitos políticos e civis da população brasileira ao mesmo tempo em que garante a estabilidade das instituições políticas. A democracia, mesmo em sua versão liberal, não se resume a participação dos cidadãos quando das eleições, mas também a cobrança e vigilância dos cidadãos e de suas organizações no período entre eleições. Mesmo em sua vertente liberal clássica, a democracia baseia-se em uma relação de direitos e deveres entre governantes e governados que ainda se encontra em formação no Brasil. A consolidação da democracia brasileira depende de uma maior participação dos cidadãos nos assuntos políticos.

8.2 - O Presidencialismo Brasileiro

Além de ser uma república federativa e democrática, o sistema político brasileiro é também um sistema presidencialista. Nas democracias liberais modernas há dois sistemas de governo: o presidencialismo e o parlamentarismo. O parlamentarismo pode ser republicano – com um presidente e um primeiro ministro ou chanceler – ou monárquico, e é o sistema adotado pela maioria dos países europeus. Já o presidencialismo é adotado pelos Estados Unidos da América e pela grande maioria dos países do continente americano.

Entre as características principais do presidencialismo (CINTRA, 2004) estão: o acúmulo dos cargos de chefia do estado e chefia do governo nas mãos do presidente, que é eleito por pleito popular, o mandato presidencial é prefixado (pode ser de 4,5,6 ou 7 anos, dependendo do Estado) e, uma vez que seja empossado, o presidente não pode ser destituído pelo poder legislativo, e nem esse pode ser dissolvido por aquele, salvo em situações excepcionais, como o caso de impeachment. No presidencialismo, cabe ao presidente a escolha da sua equipe de governo, que a ele deve prestar contas. Quanto ao poder legislativo, sua função é puramente de legislar e não de implementar políticas públicas, como acontece no sistema parlamentarista.

Já no parlamentarismo (CINTRA, Idem), o governo não surge diretamente da votação popular, mas da assembléia ou parlamento, em geral formada na sua maioria por um partido ou por uma coligação de partidos. O governo tem seu mandato garantido enquanto mantém a confiança da maioria da assembléia/parlamento, perante o qual o governo é responsável. A assembléia pode ser dissolvida antes do término da legislatura, convocando-se novas eleições. Além da chefia de governo, existe a chefia do estado, que é exercida por um presidente ou por um monarca.

No presidencialismo brasileiro, o mandato presidencial fixado pela constituição federal é de 4 anos, com direito a uma reeleição, como estabelecido em emenda constitucional aprovada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. A eleição é majoritária e direta, em dois turnos, caso nenhum dos candidatos atinja a maioria absoluta dos votos (cinquenta por cento mais um dos votos válidos, excluídos brancos e nulos) no primeiro turno das eleições. O presidencialismo brasileiro atua com um sistema multipartidário, e é o centro da gravidade política do país por suas extensas prerrogativas constitucionais. Historicamente o poder executivo federal brasileiro, representado pelo presidente da república, tem uma primazia para com o poder legislativo, que é representado pelo congresso nacional. As razões para isso são a força que o Estado tomou no modelo desenvolvimentista e o personalismo característico da sociedade brasileira, fazendo com que a maioria dos políticos brasileiros prefira concorrer para cargos do poder executivo.

Além de nomear toda sua equipe, conduzir a política externa e ser o comandante em chefe das forças armadas, o presidente da república do Brasil tem também suas prerrogativas legislativas. São elas: o direito de propor projetos de lei e emendas constitucionais, possui

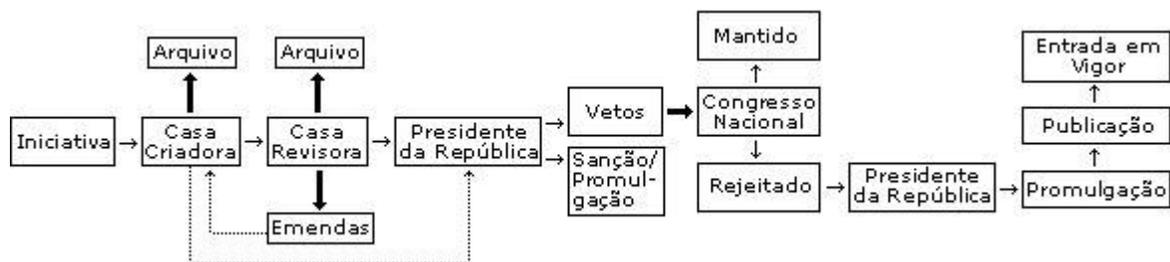
iniciativa legislativa exclusiva no tocante a criação de impostos, orçamento e também quanto a administração pública federal. O presidente também pode criar medidas provisórias, que são decretos com força de lei. Os projetos de lei e as emendas constitucionais devem passar pelas comissões do congresso e serem aprovados pela Câmara e pelo Senado para serem sancionados pelo presidente. No caso dos projetos de lei, eles devem ser aprovados por maioria simples, já no caso das emendas constitucionais elas devem ser aprovadas por no mínimo dois terços dos congressistas (CINTRA, idem).

O presidencialismo brasileiro foi caracterizado como sendo um presidencialismo de coalizão. De forma resumida, o presidencialismo de coalizão apresenta como características um poder executivo com muitos poderes, o multipartidarismo, e a eleição de presidentes com uma votação maior do que aquela obtida pelo seu partido no pleito legislativo, obrigando assim o presidente a formar uma coalizão de partidos no congresso que será distinta daquela apresentada no período eleitoral. Essa coalizão tem como base menos as convergências ideológicas e mais a divisão de cargos e responsabilidades no governo federal.

Nesse ponto torna-se importante explicar as relações entre o executivo e o legislativo, ou entre o presidente e os congressistas. As relações podem ser reativas ou ativas. Reativas são as prerrogativas de veto, total e parcial, que o executivo tem com relação aos projetos de lei aprovados pelo congresso. Relação de influencia ativa é representada pelas medidas provisórias feitas pelo poder executivo. Elas são decretos com força de lei e entram em vigor assim que baixadas pelo presidente, e devem ser aprovadas pelo Congresso. Até 2001 elas tinham a validade de trinta dias, mas podiam ser reeditadas indefinidamente. Depois da aprovação da emenda constitucional 32, a medida provisória tem duração de 60 dias para ser votada e só pode ser reeditada uma única vez. A constituição da república federativa do Brasil especifica que as medidas provisórias devem tratar de assuntos urgentes, mas não é o que tem acontecido, sendo que as mais diversas matérias tem sido aprovadas via medidas provisórias. Desta forma, tem-se uma situação em que o executivo controla e limita a agenda do legislativo, mesmo porque enquanto as medidas não forem votadas, outros projetos de lei que tramitam no congresso não podem ser votados também. As medidas provisórias “trancam” a pauta da câmara e do senado federal.

Segundo estimativas, o congresso nacional elabora menos de 20% das lei aprovadas, sendo que no ano de 2005, nenhuma das leis aprovadas foi de autoria do congresso nacional, segundo informações do site transparência Brasil (CINTRA, idem).

Fluxo Simplificado do Processo Legislativo



fonte: www.camara.gov.br

8.3 - O Sistema Partidário Brasileiro

O sistema político brasileiro é multipartidário, ou seja, a lei permite que existam vários partidos desde que tenham representação nacional mínima.

Segundo a teoria clássica dos partidos políticos, eles representam grupos de interesses diversos e as diversas classes sociais que se organizam na disputa pelo poder político através do voto. No Brasil a evolução histórica dos partidos políticos segue uma orientação singular. No primeiro período da história republicana os partidos eram regionais e serviam basicamente aos interesses das oligarquias estaduais. No período de Getúlio Vargas, emergiram dois movimentos políticos nacionais: a Aliança Nacional Libertadora, reunindo líderes tenentistas e representantes comunistas e o Movimento Integralista, movimento nacionalista de forte influência do conservadorismo católico e do fascismo italiano. Nos períodos seguintes os partidos tornam-se nacionais e tem a peculiar característica de nascerem no âmbito do Estado e não de movimentos autônomos de classes sociais. O PSD era o partido dos interventores estaduais da época de Vargas, o PTB aglutinava os líderes sindicais surgidos também do período Vargas, e a UDN, formada por aqueles excluídos do

governo ainda na era Vargas. No Regime Militar, o Estado moldou o sistema bipartidário, com a Arena e o MDB. Um dos únicos partidos que cresceu através de movimentos sociais foi o Partido dos Trabalhadores, aglutinando sindicalistas, intelectuais, movimentos sociais diversos e setores da igreja católica.

Atualmente, o sistema partidário brasileiro é pluripartidário e congrega ao todo 29 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, número considerado excessivo por muitos analistas políticos. Entre os mais importantes, estão o PMDB, PSDB, PT e PFL. A lei que regulamenta a existência e o funcionamento dos partidos é de 1995 (LEI 9096) e especifica, no artigo 7, que os partidos devem ter representação nacional comprovada pela obtenção de, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; sendo que esses votos devem estar, distribuídos por pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que tenha votado em cada um deles.

A mesma lei estabelece a criação da cláusula de barreira, que entrou em vigor na última eleição. A cláusula define que os partidos políticos só terão existência plena (com direito a participação no fundo partidário, tempo no horário eleitoral gratuito e participação nas comissões e na mesa diretora da Câmara Federal) os partidos que tiverem conseguido pelo menos 5% dos votos para a Câmara dos Deputados, sendo que em pelo menos 9 estados o mesmo partido tenha obtido pelo menos 2% dos votos válidos para a Câmara Federal. Contudo, os deputados eleitos por esses partidos podem tomar posse e terminar o mandato livremente, apenas com as restrições citadas acima. A idéia da cláusula de barreira é diminuir o número de partidos e permitir a existência daqueles que representem pelo menos uma parcela mínima da população. Na Alemanha, onde surgiu esse dispositivo eleitoral, a cláusula funciona de forma completa, ou seja, os partidos que não atingem 5% dos votos para o parlamento nacional não têm direito de representação e seus votos não entram na conta para a divisão de cadeiras.

8.4 - O Sistema Eleitoral

No Brasil são realizadas eleições para a escolha de representantes do poder executivo e legislativo. São representantes do poder executivo o Presidente da República, os Governadores estaduais e os Prefeitos. Esses representantes são escolhidos através de eleições majoritárias, ou seja, onde aquele que recebe a maioria absoluta dos votos é eleito. Se a maioria absoluta não for alcançada na primeira votação, realiza-se um segundo turno com os dois candidatos mais votados da primeira votação. São representantes do poder legislativo os Senadores e Deputados Federais, os Deputados estaduais e os Vereadores. Desses representantes, apenas os senadores são escolhidos por eleições majoritárias, de maioria simples, em um único turno. Os deputados federais, estaduais e os vereadores são escolhidos pela eleição proporcional com lista aberta.

Os senadores e deputados federais formam o congresso nacional, e tem atividades de representação distinta. Os senadores representam seus respectivos estados dentro da federação, e cada estado conta com um número de 3 senadores com mandatos de oito anos. Os senadores não são eleitos todos de uma única vez a cada oito anos, há eleições de quatro em quatro anos, quando se renova ora um terço, ora dois terços do senado federal.

Já os deputados federais representam a população de cada estado da federação, por isso o número de deputados é proporcional ao número de eleitores de cada unidade da federação, respeitando-se um limite mínimo e um limite máximo de deputados por estado. O limite mínimo é de oito deputados, e o limite máximo é de setenta deputados. A eleição para deputados segue um critério curioso que combina o voto nominal em lista aberta de deputados com a contabilização dos votos sendo dividida partidariamente de acordo com um coeficiente eleitoral. O estado de São Paulo, por exemplo, tem direito a 70 cadeiras na Câmara Federal. A distribuição das cadeiras é feita por partido, proporcionalmente ao número de votos recebidos por cada um deles. A conta é simples, divide-se o número de votos válidos pelo número de cadeiras disputadas, dessa operação nasce o coeficiente eleitoral. Para saber quantos deputados cada partido tem direito, divide-se o número de votos recebido pelo partido pelo coeficiente eleitoral. Esse método causa distorções porque, embora os votos sejam contabilizados para os partidos, eles são dados nominalmente aos candidatos, e isso abre espaço para que aconteçam certas discrepâncias, como no caso de algum candidato ter o número de votos duas ou três vezes maior que o coeficiente eleitoral, abrindo vagas para outros candidatos poucos votados do seu partido,

como aconteceu com o deputado Enéas Carneiro, na eleição de 2002. O PRONA, partido do doutor Enéas, teve mais de 1 milhão e quinhentos mil votos nas eleições de 2002, o que lhe deu direito a eleger seis deputados federais, que foram os seis deputados mais votados desse partido. O problema é que o candidato Enéas foi responsável por quase todos esses votos, tendo os demais eleitos votações inexpressivas que não ultrapassavam quatro dígitos, enquanto que alguns candidatos com votações mais expressivas, chegando a 100 mil votos ficaram de fora da divisão de cadeiras. Se o voto é feito de forma nominal, o mais correto seria que fossem eleitos os 70 mais votados do Estado. Ou, já que o voto é distribuído e contabilizado para os partidos, a eleição poderia ser feita através de lista fechada, onde o eleitor não vota no candidato, mas apenas na legenda e as cadeiras seriam distribuídas de acordo com o número de votos recebido por cada partido.

Há algumas alternativas para as eleições legislativas. Em primeiro lugar, há o voto distrital, utilizado pelos Estados Unidos e pela Inglaterra. Nesse sistema divide-se o território eleitoral em distritos que podem eleger um ou mais deputados em eleição majoritária dentro dos limites distritais. Há também o voto puramente proporcional, com lista partidária, como explicado acima. E, finalmente há o voto distrital misto, utilizado pela Alemanha, onde metade dos deputados é eleito pelo voto distrital, e a outra metade através das eleições por lista partidária.

O problema é que as questões relevantes para uma verdadeira reforma no sistema eleitoral e partidário se arrastam no congresso desde a época da revisão constitucional. Além da questão do voto proporcional, há a questão da sub-representação de grandes estados e da sobre representação de outros na Câmara Federal. Essa disparidade faz com que os estados de menor expressão populacional tenham uma força muito maior do que os grandes estados.

DEPUTADOS POR ESTADO DA FEDERAÇÃO.

<u>Estado</u>	<u>Deputados</u>	<u>Estado</u>	<u>Deputados</u>
Acre	8	Paraíba	12
Alagoas	9	Paraná	30
Amazonas	8	Pernambuco	25
Amapá	8	Piauí	10

Bahia	39	Rio de Janeiro	46
Ceará	22	Rio Grande do Norte	8
Distrito Federal	8	Rio Grande do Sul	31
Espírito Santo	10	Rondônia	8
Goiás	17	Roraima	8
Maranhão	18	Santa Catarina	16
Minas Gerais	53	São Paulo	70
Mato Grosso do Sul	8	Sergipe	8
Mato Grosso	8	Tocantins	8
Pará	17	TOTAL	513

Fonte: Câmara Federal.

Conclusões.

A intenção desse texto foi de apresentar criticamente alguns elementos importantes que caracterizam o sistema político e as instituições políticas do estado brasileiro. Priorizou-se a exposição dos aspectos políticos brasileiros assim como também sua construção histórica. Não se pode compreender razoavelmente nossa vida política e nossas instituições políticas se não considerarmos suas vertentes econômicas, sociológicas, históricas e culturais. As instituições políticas brasileiras são moldadas e marcadas por nossos traços hábitos e costumes que se construíram ao longo da nossa história. As relações políticas são também e tão bem marcadas por esses aspectos, como o personalismo e o patrimonialismo.

Raph Dahendorf afirmou certa vez que para que uma democracia esteja plenamente consolidada são necessários ao menos dois séculos ininterruptos de exercício democrático do poder. No caso brasileiro, a consolidação da democracia depende da superação de certas características institucionalizadas da vida política brasileira e da construção plena dos direitos constituintes da cidadania republicana: os direitos sociais, políticos e civis.

No tocante as tensões entre centralização e descentralização que marcam toda nossa história, friso nessa conclusão que federalismo brasileiro não se desenrolou de maneira uniforme da direção de uma maior descentralização e autonomia dos entes federados, como ocorre atualmente. Não se pode cometer o erro – comum a muitas reconstruções históricas – de, sabendo do resultado da evolução de um processo histórico, recontá-la como se o resultado, atualmente conhecido e reconhecido, fosse inevitável. A configuração atual do federalismo brasileiro colabora para que seus entes federados tenham uma atuação política que, em muitos aspectos, ultrapasse as fronteiras da política nacional. Mas tal fato não seria talvez possível, ou não teria a mesma intensidade, se o cenário internacional não se mostrasse da mesma forma receptivo e estimulador a esse tipo de atuação.

A reconstrução histórica deste texto mostrou que o desenvolvimento da configuração da estrutura política do federalismo brasileiro alternou momentos de centralização administrativa e política com momentos de descentralização, sendo que o

momento atual é marcado pelo maior grau de descentralização já ocorrido na história, pelo menos naquilo que concerne ao papel das cidades.

Se outrora a descentralização e o federalismo eram tidos como sinônimo de domínio das oligarquias locais, pode-se afirmar que hoje o federalismo pode ser tido como um instrumento para uma maior democratização da vida política nacional. Muito embora nossas características de personalismo e patrimonialismo ainda sejam evidentes e claras na vida política nacional.

Gostaria ainda de ressaltar que as instituições políticas brasileiras não são determinantes para a existência da corrupção e do fisiologismo político vigentes. Se nossa cultura e o presidencialismo de coalizão podem dar margem para a continuidade desse comportamento que faz o uso privado daquilo que é público, essas características não determinam o funcionamento do sistema. Se assim fosse, uma simples mudança na legislação seria o suficiente para a solução desses problemas. A Constituição promulgada em 1988 demonstra claramente que as simples mudanças na legislação das instituições políticas não são fortes o suficiente para fazer desaparecer características culturais arraigadas na vida política brasileira.

Termino a conclusão retomando o tema da democracia colocado nos primeiros parágrafos deste tópico, o aperfeiçoamento das instituições passa pelo aperfeiçoamento da cultura democrática.

Referencias Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando (1998). *Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Editora HUCITEC.

_____ e **COSTA, Valeriano Mendes Pereira** (1998). *Reforma do Estado e o Contexto do Federativo Brasileiro*. São Paulo, Konrad Adenauer.

_____ e **COUTO, Cláudio G.** (1996). “A Redefinição do Papel do Estado no Âmbito Local”. *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 10 nº 03.

AFFONSO, Rui (1996). Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*. Vol 10 nº 03.

ANDRADE, Luis. A. Gama de (2004). “O Município na Política Brasileira: revisitando Coronelismo, Enxada e Voto” in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Otávio orgs. *Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Konrad Adenauer e Editora Unesp.

BOBBIO, Noberto; MATTECUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (1994). *Dicionário de Política*. Brasília, Ed. UnB.

CARVALHO, José Murilo (2001). *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____ (1996) . *Os Bestializados*. São Paulo, Companhia das Letras.

CINTRA, Antônio Octávio. (2004). “Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições ?” in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Otávio orgs. *Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Konrad Adenauer e Editora Unesp. Pp37-60.

_____. “O sistema de governo no Brasil”, in in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Otávio orgs. *Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Konrad Adenauer e Editora Unesp, pp 61-78.

COSTA, Valeriano (2004). “Federalismo”, in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Otávio orgs. *Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Konrad Adenauer e Editora Unesp. Pp 175-184.

FAORO, Raymondo (2001). *Os Donos do Poder*. Rio de Janeiro, Editora Globo.

FAUSTO, Boris (2004). *História do Brasil*. São Paulo, Editora Edusp.

FERREIRA, Manoel Rodrigues (2005). *A EVOLUÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO*. E-books do Brasil.com.

FIGUEIREDO, Argelina C. (1993). *Democracia ou Reformas ?*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

HOLANDA, Sérgio B. (2002). *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.

NETO, Octávio Amorim (2004). “O Executivo Federal”, in in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Otávio orgs. *Sistema Político Brasileiro*. São Paulo, Konrad Adenauer e Editora Unesp, pp 123-134.

RESENDE, Paulo Edgar Almeida (1990). “A Estrutura Constitucional das Relações Internacionais e o Sistema Político Brasileiro”. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, nº 12 jul/dez. p 53-69.

_____ (1990) “A República pela via da Federação”. *São Paulo em Perspectiva*. V 4, nº 01 janeiro/março. P. 28-32.

_____ (1991). Regionalização da Representação Política. *São Paulo em Perspectiva*. V. 5 nº 02. p. 16-20.

RODRIGUES, Gilberto M. Antônio. (2004) *Política Externa Federativa: Análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/ PUC-SP, São Paulo.

SOUZA, Maria do Carmo C. (1990). Estado e Partidos Políticos no Brasil. São Paulo,
Editora Alfa-Omega.